

**IMPLIKASI ADMINISTRATIF DAN SOSIO-POLITIK PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN KABUPATEN PESAWARAN PROVINSI LAMPUNG
PASCA PEMEKARAN**

TESIS



Disusun oleh: LUKMAN

SANTOSO

NPM : 109 125 44

BKU : HTN/ HAN

Prodi : Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA YOGYAKARTA

2012

**IMPLIKASI ADMINISTRATIF DAN SOSIO-POLITIK
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN KABUPATEN PESAWARAN
PROVINSI LAMPUNG PASCA PEMEKARAN**

TESIS

Oleh:

LUKMAN SANTOSO

NPM : 109 125 44
BKU : HTN/ HAN
Prodi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 10 Februari 2012 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua



Dr. Drs. MUNTOHA, S.H., M.Ag.

Tanggal 16-2-2012

Anggota



Dr. Hj. NI'MATUL HUDA, S.H., M.Hum.

Tanggal

Anggota



SRI HASTUTI PUSPITASARI, S.H., M.H.

Tanggal 24-2-2012

Mengetahui
Ketua Program



Dr. Hj. NI'MATUL HUDA, S.H., M.Hum.

Tanggal

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

"....Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat dengan taqwa, dan bertaqwalah kepada Allah..." (Q.S: Al-Maidah: 8)

"Kebenaran adalah awal dan akhir (substansi) dari kehidupan. Tanpa kebenaran tidak akan ada kehidupan. Dengan alasan inilah manusia bermoral menilai kebenaran" (Konfusius)

Tesis ini saya persembahkan dengan tulus dan hati suci kepada:

Kedua orang tua dan keluarga penulis: yang selalu memberikan untaian doa dan petunjuk hidup terbaik

Para Guru dan Dosen yang telah mentransformasikan ilmunya, Melalui didikan dan bimbingannya.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

**IMPLIKASI ADMINISTRATIF DAN SOSIO-POLITIK
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN KABUPATEN PESAWARAN
PROVINSI LAMPUNG PASCA PEMEKARAN**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku.
Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 30 Januari 2012

LUKMAN SANTOSO

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

ان الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره ونتوب اليه ونعوذ بالله من شرور انفسنا ومن سيئات اعمالنا من يهدي الله فلا مضل له ومن يضلل فلا هادي له، أشهد ان لا اله الا الله وحده لا شريك له واشهد ان محمدا عبده ورسوله صلى الله عليه وعلى اله وصحبه ومن تبعهم باحسان الى يوم الدين

Puji syukur *Alhamdulillah*, penulis panjatkan kehadiran Allah SWT. Karena dengan hidayah dan inayah-Nya, tugas karya ilmiah/thesis ini dapat terselesaikan. Shalawat dan salam semoga selalu tercurahkan kepada junjungan kita Nabi besar Muhammad SAW yang telah memberikan teladan bagaimana mengimplementasikan hukum secara paripurna, sekaligus menjadi pemimpin dalam sebuah negara hukum yang demokratis.

Thesis yang berjudul **“Implikasi Administratif dan Sosio-politis Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung Pasca Pemekaran,”** ini merupakan salah satu syarat untuk mencapai derajat kesarjanaan Strata 2 (S2) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penyusun sadari sejak awal bahwa membuat karya ilmiah sekaligus meneliti sebuah daerah yang merupakan bagian dari Indonesia yang begitu kaya dan luas, yakni Kabupaten Pesawaran dengan perspektif ilmu ketatanegaraan memang membutuhkan kerja keras, kesungguhan sekaligus kesabaran.

Terlepas dari proses panjang penelitian tesis ini, tentunya peneliti patut berterima kasih kepada banyak pihak, karena berkat kontribusi, kritisi, bimbingan, dorongan dan bantuan dari mereka sehingga penelitian ini dapat berjalan lancar. Karena itulah, penulis dengan kerendahan hati menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M. Ec, selaku Rektor UII Yogyakarta, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut ilmu di almamater tercinta.
2. Ibu Dr. Ni'matul Huda,SH., M.Hum selaku Direktur Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta. Atas petunjuk dan motivasi yang beliau berikan, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya.
3. Bapak Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag, selaku pembimbing I tesis ini, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala petunjuk dan bimbingannya. Serta koreksi-koreksi dan arahan-arahan yang sangat berguna sehingga tesis ini akhirnya dapat terselesaikan. Semoga Allah SWT membalas amal kebaikan tersebut dengan pahala yang berlimpah.
4. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH selaku pembimbing II, yang dengan sabar dan ikhlas telah memberikan bimbingan, pencerahan, koreksi-koreksi dan motivasi yang sangat berguna kepada penulis dalam proses penyelesaian tesis ini. Atas semua itu, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Semoga Allah SWT membalas kebaikan tersebut dengan pahala berlimpah.
5. Tim penguji tesis ini, atas masukan, kritik dan saran yang sangat bermanfaat bagi perbaikan sekaligus analisis penulis terhadap penelitian tesis ini. Atas semuanya itu, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlimpah atas kebajikan tersebut.
6. Ayahhanda, Ibunda beserta adikku yang tiada hentinya memberikan semangat, do'a dan segala perhatian dan kasih sayangnnya terhadap penulis. Semoga Allah SWT membalas cinta mereka dengan pahala surga.
7. Rekan-rekan peserta Program Magister Ilmu Hukum UII angkatan 24; khususnya Kelas HTN, serta seluruh staf sekretariat Program Pascasarjana FH UII, penulis menyampaikan terima kasih atas segala bantuan dan dialektika yang terus digulirkan. Semoga Allah SWT memberikan ganjaran yang berlimpah.

8. Rekan-rekan dari PLOD UGM, UIN, UNILA, dan STAIDA Lampung, serta Bapak Drs. Jamiluddin Yacub, M.Si, selaku Ketua STAI Darussalam Lampung. Untuk semuanya itu, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya. Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlimpah atas kebaikan semuanya.
9. Calon Isteriku yang dipersiapkan Allah SWT, semoga Allah SWT memberikan keberkahan hidup dan keteguhan hati, sehingga menuntunnya untuk singgah dan menjadi bagian dari hidup penulis dikemudian hari.

Kiranya masih banyak pihak yang memberikan bantuan berupa masukan, kritik dan saran yang belum sempat penulis ketengahkan satu per satu dalam kata pengantar ini. Penyusun tidak mampu membalas segala budi baik yang telah mereka berikan, namun hanya untaian terima kasih teriring do'a yang mampu penulis panjatkan dan sampaikan, semoga seluruh amal kebaikan mereka mendapat balasan yang setimpal dan berlimpah dari Allah SWT.

Penyusun sangat menyadari bahwa tesis ini jauh dari kesempurnaan sebagai sebuah karya ilmiah, oleh karena itu, penyusun berhadap masukan dan saran dari banyak pihak, sehingga tesis ini dapat memberi bermanfaat bagi para pembaca dan dapat menjadi inspirasi bagi pejabat daerah, khususnya penyelenggara pemerintahan pada DOB, untuk lebih kreatif dalam mengelola sebuah daerah baru.

Yogyakarta, 30 Januari 2012

Penulis

Lukman Santoso

DAFTAR ISI

| | |
|-------------------------------------|-----|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PENGESAHAN | ii |
| HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN | iii |
| SURAT PERNYATAAN | iv |
| KATA PENGANTAR | v |
| DAFTAR ISI | vii |
| DAFTAR TABEL | ix |
| ABSTRAK | x |

BAB I PENDAHULUAN

| | |
|---|----|
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 8 |
| C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian | 8 |
| D. Kerangka Teoritik | 9 |
| E. Metode Penelitian | 37 |
| F. Sistematika Penulisan | 41 |

BAB II TINJAUAN PEMERINTAHAN DAERAH

| | |
|--|----|
| A. Asas-asas Pemerintahan Daerah | 42 |
| 1. Asas Desentralisasi | 42 |
| 2. Asas Dekonsentrasi | 52 |
| 3. Asas Tugas Pembantuan (<i>medebewind</i>) | 59 |
| B. Konsep Otonomi Daerah dan Daerah Otonom | 67 |
| C. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia | 82 |

BAB III TINJAUAN PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA

| | |
|--|-----|
| A. Sejarah Pemekaran Daerah | 92 |
| B. Aspek-aspek Pemekaran Daerah | 106 |
| C. Mekanisme Pemekaran Daerah di Era Reformasi | 113 |
| 1. Tata Cara Pemekaran Daerah Sebelum Amandemen UUD 1945..... | 114 |
| 2. Tata Cara Pemekaran Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 | 122 |

**BAB IV ANALISIS IMPLIKASI ADMINISTRATIF DAN SOSIO-POLITIK
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN KABUPATEN
PESAWARAN PROVINSI LAMPUNG PASCA PEMEKARAN**

| | |
|---|-----|
| A. Deskripsi Wilayah Kabupaten Pesawaran | 135 |
| 1. Keadaan Geografis Kabupaten Pesawaran | 135 |
| 2. Keadaan Demografis Kabupaten Pesawaran | 138 |
| B. Latar Belakang Terjadinya Pemekaran Kabupaten Pesawaran | 143 |
| 1. Argumentasi Historis | 143 |
| 2. Argumentasi Yuridis dan Sosio-politik | 154 |
| C. Implikasi Administratif dan Sosio-politik Pasca Pemekaran | 175 |
| 1. Implikasi Administratif | 175 |
| 2. Implikasi Sosio-politik | 186 |
| D. Pemekaran Kabupaten Pesawaran Perspektif Demokrasi dan Negara Kesatuan Republik Indonesia | 207 |

BAB V PENUTUP

| | |
|----------------------|-----|
| A. Kesimpulan | 216 |
| B. Saran-saran | 217 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

Abstrak

Hadirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi penanda bergesernya paradigma sentralisasi yang dianut Orde Baru, menjadi paradigma desentralisasi di Era reformasi. Fenomena pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru (DOB), kemudian menjadi konsekuensi logis dari penerapan kebijakan desentralisasi politik. Dalam konteks negara hukum modern (*welfare staat*), setiap kebijakan pemerintah, termasuk pemekaran daerah harus berimplikasi pada kepentingan umum, yakni memberikan kontribusi positif bagi peningkatan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Namun, dalam implementasinya, dibalik tujuan ideal itu ternyata terselit kepentingan politik dan kekuasaan yang justru menafikan tujuan pemekaran daerah secara keseluruhan, khususnya di Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung yang menjadi objek penelitian ini. Sehingga telaah atas proses pemekaran daerah juga harus menilik secara cermat pada konteks lokasi, waktu peristiwa, serta konstelasi politik saat terjadinya pemekaran. Termasuk dalam hal ini, latar belakang dan implikasi yang ditimbulkan setelah pemekaran.

Jenis penelitian yang diterapkan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Dengan fokus kajian pada latar belakang pemekaran Kabupaten Pesawaran dan implikasi yang ditimbulkannya, utamanya dalam aspek administratif dan sosio-politik setelah terjadinya pemekaran Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung. Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan dua cara, yakni studi pustaka/dokumen, termasuk didalamnya mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal, makalah, dan dokumen-dokumen resmi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti dan studi wawancara, yakni meminta pendapat, informasi atau keterangan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, terutama terkait implikasi pasca pemekaran. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain: Pendekatan normatif, pendekatan historis, dan pendekatan sosiologis. Data-data yang dianalisis dalam kegiatan penelitian ini berupa data kualitatif, sedangkan analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, maka dihasilkan kesimpulan bahwa, paradigma desentralisasi yang termuat dalam UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menganut asas otonomi luas telah berimbas pada lahirnya fenomena pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru (DOB), dan salah satunya adalah terbentuknya Kabupaten Pesawaran melalui UU No. 33 Tahun 2007 yang mekar dari Kabupaten Lampung Selatan. Latar belakang terbentuknya Kabupaten Pesawaran tersebut utamanya karena politik yang dimotori oleh para elite politik lokal yang dibungkus dengan argumentasi kesejarahan dan faktor administratif terkait rentang kendali. Latar belakang lahirnya Pesawaran yang politis itu dalam konteks ketatanegaraan menimbulkan implikasi pada berbagai aspek, utamanya aspek administratif dan sosio-politik. Pada aspek administratif implikasi yang timbul meliputi, silang sengkaret lokasi kantor pemerintah kabupaten, keterbatasan anggaran sehingga terbengkalainya pemilukada perdana, keterbatasan infrastruktur, pelayanan publik yang semakin buruk, dan hubungan kerja yang kurang harmonis antar pimpinan dan pejabat

daerah. Sedangkan pada aspek sosio-politik implikasi yang timbul meliputi, menguatnya warna kedaerahan, terutama di sektor pemerintahan, tingkat kesejahteraan rakyat masih rendah, perkembangan politik masyarakat/organisasi masyarakat belum pada politik yang cerdas tapi masih sebatas pada politik oportunistis, SDM pelayanan publik dasar (pendidikan dan kesehatan) masih rendah, dan menguatnya politik kepentingan antar elite penguasa (baik DPRD, bupati maupun aparatur lainnya).

Key word: *desentralisasi, pemekaran daerah, implikasi administratif dan sosio-politik.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak bergulirnya era reformasi 1998, bangsa Indonesia menaruh harapan besar terhadap perubahan-perubahan sistem bernegara. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, euforia reformasi juga ditandai dengan gelombang otonomi daerah secara besar-besaran. Lahirnya Undang-undang Pemerintahan Daerah pada kondisi tersebut merupakan salah satu upaya pemerintah “mendinginkan” euforia reformasi dan di lain pihak untuk menjaga keutuhan NKRI. Maka tidak salah jika “nada” UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan kebebasan yang nyata dan seluas-luasnya bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri (otonomi) demi kesejahteraan daerah. Prinsip kebebasan, demokrasi, dan partisipasi publik juga sangat menonjol dalam produk hukum tersebut.¹

Era otonomi daerah juga menjadi penanda bergesernya paradigma sentralisasi yang dianut Orde Baru, menjadi paradigma desentralisasi yang termuat dalam UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Fenomena pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru (DOB), kemudian menjadi konsekuensi logis dari penerapan kebijakan desentralisasi politik. Dalam konteks politik pasca reformasi, desentralisasi memang lebih dimaknai sebagai kebebasan daerah untuk melakukan pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru, baik provinsi, kabupaten/kota, kecamatan maupun desa/kelurahan.

¹ Tim Percik, *Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran; Studi Kasus di Sambas dan Buton*, Yayasan Percik Salatiga, Summary Paper-pdf, 2007. hal. 5.

Dalam konteks negara hukum modern (*welfare staat*), setiap kebijakan pemerintah, termasuk pemekaran daerah harus berimplikasi pada kepentingan umum, yakni memberikan kontribusi positif bagi peningkatan kualitas pelayanan publik yang merata dan terjangkau bagi semua kelompok masyarakat. Ketentuan tersebut sebenarnya secara yuridis telah termuat dalam UU No 22 Tahun 1999 (yang kemudian direvisi melalui UU No 32 Tahun 2004) yang secara teknis diatur dalam PP No 129 Tahun 2000 (yang kemudian direvisi melalui PP No 78 Tahun 2007) sebagai acuan mewujudkan tujuan pemekaran daerah, yakni meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan yang lebih baik, peningkatan kehidupan demokratis, pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, meningkatnya keamanan dan ketertiban, relasi yang harmonis antar-daerah, serta memperpendek rentang kendali pemerintahan.²

Namun, dibalik tujuan ideal itu ternyata terselit kepentingan politik dan kekuasaan yang justru menafikan tujuan pemekaran daerah secara keseluruhan. Sehingga telaah atas proses pemekaran daerah juga harus menilik secara cermat pada konteks lokasi, waktu peristiwa, serta konstelasi politik saat terjadinya pemekaran. Karna tidak dapat dinafikan bahwa pengaruh politik atas hukum sangat kuat, hukum dan politik hakikatnya saling mempengaruhi. Sehingga dapat dipahami ketika pemekaran daerah hanya merupakan rekayasa elite politik, baik lokal maupun pusat, dengan berbagai kepentingan yang di usungnya, sehingga

² Lihat penjelasan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

tidak memperhatikan aspek *viability* (rasionalitas dan urgensitas), maupun *feasibility* (kelayakan).³

Menguatnya fenomena pemekaran daerah di era reformasi juga merupakan potret lemahnya pemerintahan pusat. Lemahnya pemerintahan pusat dipandang dari kepentingan daerah adalah peluang untuk mengajukan tuntutan (aspirasi) atau melakukan ‘resistensi’ terhadap negara. Karena pemerintah pusat lemah maka negara lemah pula dalam menghadapi tekanan-tekanan dari daerah, elite-elite lokal serta *mobs* (massa bergerak) di daerah. Mobokrasi inilah yang tampaknya dikhawatirkan pemerintah pusat yang lemah itu karena berdampak buruk pada stabilitas dan pembangunan citra yang sedang diupayakan. Kemudian pusat yang tidak berdaya melakukan politik akomodasi atas tuntutan-tuntutan daerah, khususnya tuntutan pemekaran.⁴

Jika dibandingkan pengaturan pemekaran daerah pada era Orde Baru yang merujuk UU No 5 Tahun 1974, kebijakan pemekaran daerah pasca ditetapkannya UU No 22 Tahun 1999 mempunyai perbedaan yang signifikan. Kebijakan pemekaran daerah pada Orde Baru, memang bersifat elitis dan memiliki karakter sentralistis, yang perencanaan dan implementasi pemekaran lebih merupakan inisiatif pemerintah pusat (*top-down*) daripada partisipasi dari bawah (*bottom-up*). Pemekaran daerah pada periode seringkali menjadi proses yang tertutup dan menjadi arena terbatas di kalangan pemerintah pusat.⁵

³ Cornelis Lay dan Purwo Santoso, *Perjuangan Menuju Puncak; Kajian Akademik Pembentukan Kabupaten Puncak Jaya Papua*, Kerjasama PLOD UGM dan Pemerintah Papua, 2006.

⁴ Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah; Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal. 33.

⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, “Satu Abad Desentralisasi di Indonesia”, dalam *Majalah Prisma* No 3, Vol 29/ Juli 2010, hal. 68.

Sedangkan dalam UU No 32 Tahun 2004 yang secara teknis diatur dalam PP No 78 Tahun 2007⁶ justru lebih menekankan pada proses-proses politik. Ruang bagi daerah untuk mengusulkan pembentukan DOB dibuka lebar. Dengan kebijakan yang demikian ini, pemekaran daerah lebih didominasi oleh proses politik daripada proses teknokratis-administratif. Pemekaran daerah kemudian seolah menjadi pilihan utama untuk mewujudkan aspirasi daerah. Padahal dalam konteks penataan daerah pemekaran justru bermakna pemekaran dan penggabungan daerah. Sehingga dapat dipahami bahwa produk hukum ini berdampak pada maraknya pemekaran daerah yang tidak terbendung di seluruh Indonesia, terutama di luar Jawa, yang mencapai hampir 95 persen.⁷ Untuk pulau Sumatra, termasuk di Provinsi Lampung, angka kenaikannya mencapai 150% dari tahun 1999-2009. Derasnya gelombang pemekaran ini kemudian juga berdampak pada timbulnya berbagai problem di daerah yang baru dimekarkan tersebut.⁸

⁶ Revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP 129 Tahun 2000 dengan PP No 78 Tahun 2007 yang merupakan regulasi teknis pemekaran daerah, sejatinya bertujuan untuk memperketat syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan, namun dalam praktiknya masih terdapat banyak kelemahan dalam Undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, kondisi tidak lain karena tidak ada itikad baik dari elite politik.

⁷ Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Wilayah; Analisis Emperis*, Total Media, Yogyakarta 2009. hal. 111. Sebelum reformasi, jumlah daerah otonom di Indonesia sebanyak 249 kabupaten, 65 kota, dan 27 provinsi. Namun, pasca reformasi hingga Desember 2009 telah terbentuk 205 daerah otonom baru yang terdiri dari tujuh (7) provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. Dengan demikian total jumlahnya mencapai 524 daerah otonom yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota, 5 kota administratif dan 1 kabupaten administratif. Terlebih Kementerian Dalam Negeri di tahun 2010 tengah memproses 181 usulan. Artinya, jika usulan tersebut kemungkinan di loloskan, Indonesia akan mempunyai sekitar 700 daerah otonom. Lihat Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010, hal. 4. Lihat pula Rekapitulasi Daerah Otonom Baru (DOB) 1999-2009 Ditjen Otonomi Daerah Kemendagri. hal. 1. Lihat pula Gamawan Fauzi, "Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien", dalam *Majalah Prisma*, Volume 29/No 3/Tahun 2010, hal. 79. Serta lihat Antonius Tarigan, "Dampak Pemekaran Wilayah", dalam *Majalah Perencanaan Pembangunan*, Edisi 1, Tahun XVI, 2010. hal. 22.

⁸ Pada kenyataannya jumlah daerah pemekaran yang relatif sukses tidak sebanding dengan sekitar 80% daerah pemekaran yang bermasalah karena dugaan kasus-kasus korupsi DAU, rekrutmen pegawai daerah pemekaran yang tidak *fair* (berbau kroniisme, kekeluargaan dan sukuisme (nepotisme), serta politik uang, munculnya bisnis-bisnis dadakan pejabat daerah/politisi lokal atau

Pemekaran daerah di Provinsi Lampung selain berlangsung cukup pesat dalam dasawarsa terakhir juga berimplikasi pada banyak aspek administratif dan kehidupan sosial-politik, sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini. Sejak reformasi, di Provinsi Lampung telah terbentuk 7 (tujuh) daerah otonom baru, yakni: Kabupaten Lampung Timur yang mekar dari Kabupaten Lampung Tengah; Kota Metro yang mekar dari Kabupaten Lampung Tengah; Kabupaten Way Kanan yang mekar dari Kabupaten Lampung Utara; Kabupaten Pesawaran yang mekar dari Kabupaten Lampung Selatan; Kota Pringsewu yang mekar dari Kabupaten Tanggamus; Kabupaten Mesuji yang mekar dari Kabupaten Tulang Bawang; dan Kabupaten Tulang Bawang Barat yang mekar dari Kabupaten Tulang Bawang.⁹

Problem yang hadir dalam proses pemekaran di Lampung juga terkait tujuan awal pemekaran yang kurang berhasil, yakni mendekatkan akses masyarakat terhadap pelayanan publik yang baik, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan

keluarganya, konflik tapal batas wilayah (yang tidak jarang tumpang tindih dengan kepentingan partai tertentu), konflik asset daerah, konflik lokasi ibukota baru, konflik antar elit lokal, konflik horizontal, dan beberapa persoalan lain. Lihat Laurensius Daniel, "Problem Pemekaran Daerah dan Prospek Otonomi Daerah", dalam www.equator-news.com, akses 15 Januari 2010, pukul 00.15 WIB. Demikian pula hasil survey *Kompas* pada 2008 tentang pemekaran daerah, yang menyimpulkan bahwa sekitar 60,5 persen responden membenarkan kerugian dari proses pemekaran ini. Bahkan sejumlah masyarakat di daerah pemekaran baru menilai keadaan lebih buruk terkait perekonomian, pengelolaan sumber daya alam, stabilitas politik, penegakan hukum, pertanahan, administrasi usaha, kesehatan masyarakat, pendidikan, peribatan, dan kamtibmas. Lihat *Kompas*, Edisi 11 Februari 2008, hal. 5.

⁹ Kabupaten Lampung Timur (mekar tahun 1999), Kabupaten Way Kanan (mekar tahun 1999), Kota Metro (mekar tahun 1999), Kabupaten Pesawaran (mekar tahun 2007), Kota Pringsewu (mekar tahun 2008), Kabupaten Mesuji (mekar tahun 2008), dan kabupaten Tulang Bawang Barat (mekar tahun 2008). Selain itu saat ini, ada 7 usulan pemekaran di Lampung yang dalam tahap proses usulan yang sudah di DPR RI, yakni Kabupaten Sungkai Bunga Mayang (pemekaran dari Kabupaten Lampung Utara), Kabupaten Pesisir Barat (pemekaran dari Kabupaten Lampung Barat), kotif Panjang (pemekaran dari Kota Bandar Lampung), Kotif Teluk Betung (pemekaran dari Kota Bandar Lampung), kota Kotif Bumi (pemekaran dari Kabupaten Lampung Utara), kabupaten Seputih Barat (pemekaran dari Kabupaten Lampung Tengah), dan kabupaten Seputih Timur (pemekaran dari Kabupaten Lampung Tengah), serta yang teraktual Provinsi Lampung Raya (pemekaran dari provinsi Lampung).

mendorong pertumbuhan ekonomi daerah setempat (kesejahteraan). Justru daerah-daerah otonom baru kerap menimbulkan masalah baru, mulai dari tumpang tindih wewenang, proyek sepihak dengan pengusaha lokal, hingga menjadi ladang baru kolusi dan korupsi.¹⁰ Realitas ini selaras dengan pendapat Syarif Makhya, bahwa dalam konteks otonomi daerah, belum mengatur batas-batas kewenangan di antara setiap pemerintah secara jelas. Model kelembagaan daerah otonom baru juga belum disesuaikan dengan karakteristik daerah. Semua daerah baru dipandang memiliki kapasitas sama sehingga struktur kelembagaannya diseragamkan.¹¹

Penelitian ini akan memfokuskan pada Kabupaten Pesawaran, karena selain baru terbentuk juga menyisakan berbagai persoalan. Terbentuknya Kabupaten Pesawaran berdasarkan UU No. 33 Tahun 2007, diundangkan pada tanggal 10 Agustus 2007 dan diresmikan menjadi kabupaten pada tanggal 2 November 2007. Sejak saat itu, Pesawaran resmi menjadi Kabupaten ke-11 di Provinsi Lampung yang wilayahnya meliputi Kecamatan Gedongtataan, Negeri Katon, Tegineneng, Waylima, Kedondong, Padang Cermin, dan Kecamatan Punduh Pedada, dengan Ibukota kabupaten di Gedongtataan.

Kemudian sebagai tindak lanjut penetapan UU No. 33 Tahun 2007, Menteri Dalam Negeri menerbitkan Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten/Kota melalui Surat Menteri Dalam Negeri Nomor. 135/2051/SJ tanggal 31 Agustus 2007 dan pada tanggal 2 November 2007

¹⁰ Meskipun telah berusia lebih dari sepuluh tahun, kabupaten hasil pemekaran di Lampung, seperti Way Kanan, Lampung Barat, Lampung Timur, dan Tulang Bawang, hingga kini masih tergolong sebagai daerah kurang mampu dan tertinggal. Lihat Maulana Mukhlis, "Pemekaran dan Desentralisasi Big-bang", dalam www.unila.ac.id, akses tanggal 15 Januari 2011, pukul 00.30 WIB.

¹¹ M Fajar Marta dan Yulvianus Harjono, "Otonomi Daerah Lampung (6), Pemekaran Masihkah Perlu?", dalam *Kompas*, Edisi Selasa, 2 November 2010.

Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden Republik Indonesia, melaksanakan peresmian pembentukan Kabupaten Pesawaran dengan melantik Drs. H. Haris Fadilah, M.M sebagai Penjabat Bupati Pesawaran yang pertama dan dilanjutkan dengan penandatanganan prasasti oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden Republik Indonesia.¹²

Dalam konteks pemekaran Kabupaten Pesawaran, harapan ideal pemekaran adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperpendek rentang kendali pemerintahan. Disatu sisi implentasi pemekaran ini memang membuahkan hasil yang positif, karena masyarakat dapat dengan mudah menjangkau pusat pemerintahan dan akses pelayanan dibanding sebelumnya. Tetapi disisi lain pemekaran yang lahir tanpa didasarkan kondisi objektif Kabupaten Pesawaran berdampak pada timbulnya berbagai persoalan, termasuk persoalan administratif dan sosio-politik. Misalnya saja ketika awal dibentuk melalui UU No 33 Tahun 2007, kabupaten ini mengalami persoalan tanah lokasi kantor kabupaten. Padahal secara yuridis ketentuan lokasi kabupaten merupakan bagian dari kajian daerah yang di harus ada sejak diusulkan. Selain itu, Pemilukada Pesawaran yang dilaksanakan pada 2010 melewati batas ketentuan yang ditetapkan UU No. 33 Tahun 2007, yakni 2 tahun lebih lama. Apalagi baru-baru ini terjadi konflik politik antara DPRD dan Bupati, dengan ditariknya mobil dinas DPRD oleh bupati.¹³

¹² “Sejarah Terbentuknya Kabupaten Pesawaran”, dalam <http://pesawarankab.go.id/sejarah-terbentuknya-kabupaten-pesawaran>, akses 15 Januari 2010, pukul 00.45 WIB.

¹³ Menurut ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU No 33 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran dinyatakan bahwa, Untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Pesawaran dipilih dan disahkan Bupati dan Wakil Bupati, sesuai dengan peraturan perundangundangan, paling lama 1 (satu) tahun sejak terbentuknya Kabupaten Pesawaran. Lihat

Selain itu, sejak dimekarkan, berbagai kewajiban Kabupaten Lampung Selatan sebagai kabupaten induk dan Provinsi Lampung sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan Pasal 15 dan 16 UU No. 33 Tahun 2007 tidak tepat waktu dan cenderung setengah hati. Termasuk diantaranya penyerahan alokasi dana perimbangan dari kabupaten induk, penyerahan asset, penyerahan personalia, dan beberapa persoalan lain. Mencermati berbagai kondisi dari lahirnya Kabupaten Pesawaran ini, maka sangat penting bagi peneliti untuk melaksanakan kegiatan penelitian dalam rangka penulisan Tesis dengan Judul Penelitian “Implikasi administratif dan sosio-politik Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung Pasca Pemekaran”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka masalah-masalah yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini antara lain :

1. Apa latar belakang pemekaran Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung?
2. Bagaimana implikasi administratif dan sosio-politik yang ditimbulkan setelah terjadinya pemekaran Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian:

- a. Mengetahui latar belakang pemekaran Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung?
- b. Mengetahui implikasi administratif dan sosio-politik yang ditimbulkan setelah terjadinya pemekaran Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung?

pula Taryono, “Dilema Demokrasi dan Otonomi Daerah,” dalam *Tribun Lampung* Edisi 25 Maret 2010.

2. Kegunaan Penelitian:

- a. Kegunaan penelitian secara teoritis, yaitu mempelajari dan memahami teori-teori serta peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan latar belakang terjadinya pemekaran Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung dan implikasi yang ditimbulkan akibat pemekaran daerah tersebut.
- b. Kegunaan penelitian secara praktis, yaitu menerapkan teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku ke dalam praktik khususnya dalam meneliti alasan terjadinya pemekaran Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung dan implikasi yang ditimbulkan akibat pemekaran daerah tersebut.

D. Kerangka Teoritik

1. Teori Demokrasi

Dalam perkembangan negara modern, demokrasi menjadi pilihan dibanyak negara sebagai konsep dalam menjalankan tatanan pemerintahan. Demokrasi dianggap sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinergisitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak bersama dan untuk menjalankan kepentingan dan hak-hak rakyat banyak (*maslahatil 'ammah*).¹⁴

Istilah demokrasi berasal dari dua kata Yunani, yakni *demos* yang artinya rakyat dan *cratos* yang artinya pemerintahan. Sehingga demokrasi adalah

¹⁴ Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal.131-132.

pemrintahan dari rakyat untuk rakyat.¹⁵ Secara harfiah kata demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat memerintah atau kekuasaan yang ada pada rakyat seluruhnya.¹⁶ Artinya demokrasi dapat dipahami sebagai bentuk pemerintahan atau kekuasaan yang sumber kekuasaan tertingginya adalah kekuasaan rakyat. Sementara itu, dalam kamus *Dictionary Websters* demokrasi didefinisikan sebagai pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan umum yang bebas.¹⁷

Menurut Deliar Noer,¹⁸ demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam hal menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.

Sedangkan urgensi demokrasi dalam negara hukum menurut Robert Dahl,¹⁹ terdiri dari enam elemen penting, yaitu adanya pejabat yang dipilih, pemilu yang bebas adil dan berkala, kebebasan berpendapat, akses sumber informasi alternatif, otonomisasi asosiasional, dan hak kewarganegaraan yang inklusif, atau secara umum dapat dipahami sebagai sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap preferensi atau kepentingan warga negaranya.

¹⁵ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Edisi Baru, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2007, hal. 115.

¹⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003, hal. 98. Lihat pula Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010, hal. 35.

¹⁷ Unite State Information Agency, *What Is Democracy*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Cet-I, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hal. 35.

¹⁸ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta, Cet-I, 1983, hal. 207.

¹⁹ Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2009, hal. 4.

Dengan kata lain negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan di antara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.²⁰ Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, bahwa teori tentang negara hukum, *rule of law*, dan *rechtsstaat* pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi, keduanya harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.²¹ Sehingga negara hukum demokrasi (*demokratische rechtsstaat*) itu tidak lain merupakan konstitusi dalam arti ideal (*ideal begriff der verfassung*).²² Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam korelasi ini, partisipasi rakyat merupakan faktor yang esensial.²³

Demikian pula Larry Diamond yang menegaskan, bahwa terdapat lima alasan utama mengapa sebuah pemerintahan mengimplementasi demokrasi, termasuk pemerintahan lokal yaitu;²⁴ *Pertama*, demokrasi menyediakan ruang bagi partisipasi secara luas dan otonom bagi setiap individu. Satu aturan dasar dari demokrasi adalah kebebasan individu untuk terlibat langsung dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Partisipasi publik yang egaliter, otonom, serta efektif dalam mendorong pembangunan politik ke arah yang lebih baik, beradab dan

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 6.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit BIP, 2007, hal. 300.

²² Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, 1982, hal 199-200.

²³ Irine H. Gayatri, "Demokrasi Lokal (di Desa): *Quo Vadis?*", dalam <http://www.interseksi.org>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 45 WIB.

²⁴ Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, 2009, hal. 57-58.

berkualitas. *Kedua*, kontrol atau pengawasan politik. Karena partisipasi politik juga bersinggungan dengan pengawasan. Pengawasan politik akan sangat baik bila dilaksanakan bukan hanya oleh orang-orang yang berada dalam struktur kekuasaan, tetapi juga oleh mereka yang berada di luar struktur kekuasaan (*check and balances* dalam pengertian yang luas). Oleh karena itu, pengawasan merupakan kebutuhan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang demokratis.

Ketiga, demokrasi menyediakan ruang bagi sirkulasi elite yang kompetitif dan berkala (sekuensial). Pemilu atau pemilukada merupakan perwujudan dari suksesi kekuasaan formal. Demikian pula dengan sekuensial sirkulasi. Harus ada aturan yang sangat jelas, misalnya berapa lama kekuasaan dapat di pegang oleh elite terpilih atau berapa periode kekuasaan boleh dimandatkan pada elite yang berkompetisi. *Keempat*, tersedianya mekanisme pengelolaan dan penyelesaian konflik yang efektif. Kompetisi tanpa aturan akan menimbulkan konflik yang dibarengi dengan kekerasan. Karena itu, demokrasi harus mampu menyediakan mekanisme teknis dan praktis sebagai upaya pengelolaan dan penyelesaian konflik secara akomodatis dan konsensual. *Kelima*, demokrasi membantu menjaga kepentingan dan hak milik warganya. Kebebasan bertanggungjawab merupakan kata kunci dalam membangun demokratisasi.

Dalam kerangka pemahaman tersebut, sebagaimana dikatakan Mahfud MD, bahwa sistem demokrasi konstitusional melahirkan pemencaran kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Pemencaran secara horizontal melahirkan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan pemencaran secara vertikal melahirkan pemerintahan daerah (*self local government*), yakni provinsi,

kabupaten/kota.²⁵ Maka, tidak heran jika, Indonesia pasca reformasi cenderung menganut otonomi luas.

Dalam iklim demokrasi, secara institusional daerah otonom lahir dari prinsip pemencaran kekuasaan (*spreiding van machten*), sedangkan secara fungsional daerah otonom lahir dari pemencaran wewenang pemerintahan (*spreiding van overheidsbevoegdheden*) yang menjalankan urusan/fungsi administrasi negara. Oleh karena itu, dalam negara hukum, penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*). Berdasarkan pemahaman tersebut, dalam daerah otonom, kewenangan lahir melalui 3 cara: yakni, secara atribusi (bersumber dari UU dan Perda), secara delegasi (organ pemerintah kepada organ lain), secara inisiatif sendiri, yakni berdasarkan kebebasan daerah dalam mengelola potensi dan kekhasan daerah.)²⁶

Dengan semangat desentralisasi, daerah semakin memiliki kewenangan berotonomi yang semakin luas.²⁷ Desentralisasi secara umum dikategorikan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Perspektif desentralisasi politik menerjemahkan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; sedangkan perspektif desentralisasi administrasi diartikan

²⁵ Moh. Mahfud, "Sistem Politik Indonesia", *Kuliah Umum*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, pada 23 April 2011 pukul 13.00 WIB.

²⁶ Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.*, 66.

²⁷ Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi...*, *Op. Cit.*, hal. 21.

sebagai pendelegasian wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.²⁸

Jika desentralisasi merupakan arena hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat lokal, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan inisiatif lokal, serta membagi kekuasaan dan kekayaan kepada masyarakat lokal, dan mewujudkan otonomi luas;²⁹ maka demokratisasi merupakan upaya untuk menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi lebih akuntabel, responsif, diakui oleh rakyat; mendorong peran legislatif daerah berfungsi sebagai badan perwakilan dan *intermediary agent*; serta memperkuat partisipasi masyarakat daerah dalam proses pemerintahan dan pembangunan daerah. Partisipasi juga menandai keikutsertaan kalangan marjinal yang selama ini disingkirkan dari proses politik dan ekonomi.³⁰

Pandangan bahwa desentralisasi memiliki korelasi dengan demokrasi didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat didalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah

²⁸ Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2000.

²⁹ Tim Lopera, *Otonomi versus Negara; Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2005, hal. 153.

³⁰ Sudi Fahmi, *Hukum.., Op. Cit.*, hal. 22.

daerah.³¹ Argumentasi ini selaras dengan pandangan bahwa, Indonesia idealnya menerapkan demokrasi yang berbasis wilayah, yang salah satu elemennya adalah desentralisasi territorial (politik).³²

Menurut Robert Endi Jaweng, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sejatinya bertujuan membuka kesempatan bagi demokrasi lokal dan menjamin efisiensi/efektivitas administrasi pemerintahan. Pada tujuan pertama, hal yang berupaya didorong adalah *local dynamic*: partisipasi, kontrol, dan keterwakilan, sedangkan pada tujuan kedua dimaksudkan untuk meningkatkan *local capacity*: rentang kendali pemerintahan, kapasitas fiskal, kualitas pelayanan publik, dll.³³

Demokrasi lokal merupakan bagian dari subsistem politik suatu negara yang derajat pengaruhnya berada dalam koridor pemerintahan daerah. Dari sisi kedaulatan rakyat daerah, demokrasi lokal dibangun untuk memberikan porsi yang seharusnya diperoleh rakyat lokal dalam pemberian legitimasi pada elit eksekutifnya. Selama ini rakyat daerah memberikan kedaulatan hanya pada legislatif daerah melalui pemilu legislatif. Maka, kedaulatan rakyat dalam kerangka sistem pemerintahan dapat dibagi kedalam hirarkhi demokrasi nasional dan lokal dari tata cara rekrutmen politiknya.³⁴

Dalam konteks Indonesia, demokrasi lokal merupakan subsistem dari demokrasi yang memberikan peluang bagi pemerintahan daerah untuk

³¹ Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah; Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pustaka Eureka, Suarabaya, 2006, hal. 26.

³² Sudi Fahmi, *Konsistensi Hukum Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2009, hal. 26.

³³ Ita Prihantika, "Pemekaran Daerah: Efisiensi atau Demokrasi Lokal", dalam <http://blog.analisisinsure.com/?tag=pemekaran-daerah>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 23.50 WIB.

³⁴ Timothy D. Sisk, et. al., *Demokrasi di Tingkat Lokal*, IDEA, Jakarta, 2002, hal. 16.

mengembangkan kehidupan hubungan pemerintahan daerah dengan rakyat di lingkungannya. Hal terpenting yang memaknai terselenggaranya pemerintahan lokal yang demokratis adalah konsep pemerintahan yang otonom (*self-government*) serta pemerintahan yang paling menyentuh masyarakat. Gagasan terpentingnya adalah penduduk suatu wilayah harus mendapatkan hak dan tanggung jawab untuk membuat keputusan menyangkut isu-isu yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka dan untuk itu mereka harus mampu mengambil keputusan.³⁵

Pemerintahan lokal yang demokratis berkaitan erat dengan akuntabilitas, kompetisi, keterlibatan, dan tinggi rendahnya kadar untuk menikmati hak-hak dasar bagi pemilih di daerah. Sehingga pemahaman berdemokrasi tidak hanya sebatas memilih gubernur, bupati atau walikota dan para wakil rakyat dari daerah, aspirasi yang rasional, masa depan serta kemakmuran daerah.³⁶

Dengan keleluasaan daerah otonom dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, akan memberikan peluang daerah untuk tata kelola kewenangannya dalam suasana pemerintahan demokratis. Artinya tidak saja pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan publik, akan tetapi kebijakan publik yang dirumuskan mengarah kepada kemajuan daerah yang signifikan, diiringi pelayanan publik yang semakin baik.³⁷

Termasuk pelibatan masyarakat dalam penataan daerah dan pemekaran daerah sebagai cermin keberhasilan dari otonomi daerah.

³⁵ *Ibid.*, hal. 14.

³⁶ Rahmatul Ummah As Saury, "Memperkuat Demokrasi Lokal", dalam <http://politik.kompasiana.com/2010/11/04/memperkuat-demokrasi-lokal/>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 15 WIB.

³⁷ Murtir Jeddawi, *Op. Cit.*, hal. 7.

2. Konsep Bentuk Negara Kesatuan

Prinsip dasar negara demokrasi modern selalu menuntut dan mengharuskan adanya pembagian kekuasaan, agar kekuasaan tidak terpusat di satu tangan atau lembaga. Menurut Moh. Mahfud MD, pembagian kekuasaan ada dua macam, yakni pembagian secara horizontal dan pembagian secara vertikal. Pembagian kekuasaan yang horizontal adalah pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberi fungsi dan disertai *checks and balances*, yakni pembagian kekuasaan kedalam legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (menegakkan undang-undang melalui peradilan). Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara, yaitu: negara kesatuan yang membagi kekuasaan antara pusat dan daerah; dan negara federasi yang membagi kekuasaan antara negara federal dan negara bagian.³⁸

Dalam kajiannya, C.F. Strong memasukkan kategori negara konstitusional modern dalam bentuk negara kesatuan (*unitary state; eenheidstaat*), negara federal (*federal state; bondstaat; bundestaat*) dan negara konfederasi (*confederation; staattenbund*).³⁹ Jimly Asshiddiqie, membedakan bentuk negara modern dalam empat bentuk, yaitu negara kesatuan (*unitary state; eenheidsstaat*); negara federal (*federal state; bondsstaat*); negara konfederasi (*confederation; staatenbond*); dan negara suprastruktural (*superstate*, seperti Uni Eropa).⁴⁰

³⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hal. 221.

³⁹ C.F.Strong, *Modern Political Constitution*, Nusa Media, Jakarta, 2009, hal. 61 dan hal. 98-99.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal 282.

Sementara itu, Hagopian menyebutkan ada tiga bentuk negara (*forms of state*) dengan klasifikasi *confederation*, *federation*, dan *unitary state*.⁴¹ Beberapa hasil penelitian mengenai bentuk negara, diantaranya oleh Elazar, Anwar Shah dan Thompson, serta Cohen dan Peterson, menyebutkan bahwa dalam perkembangan negara-negara di dunia sekarang menunjukkan bentuk negara kesatuan lebih banyak dari bentuk negara federal.⁴²

Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat di mana di seluruh yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara serikat (federasi) ialah suatu negara yang merupakan gabungan beberapa negara atas yang menjadi negara-negara bagian daripada negara serikat itu.⁴³

Abu Daud Busroh mengemukakan bahwa negara kesatuan disebut juga negara unitaris. Ditinjau dari susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal; artinya, hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.⁴⁴

C. F. Strong memahami negara kesatuan sebagai bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif

⁴¹ Mark N. Hagopian, *Regimes Movement and Ideologis*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hal. 69.

⁴² Agussalim Andi Gadjong, *Ibid.*,

⁴³ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara; Umum dan Indonesia*, Cet-II, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hal. 135.

⁴⁴ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hal. 64-65.

nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan keluar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian, yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain badan legislatif pusat. Jadi, adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidak berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Sehingga kemudian, sampailah Strong pada kesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu;⁴⁵ *pertama*, adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan *kedua*, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat. Dengan demikian, bagi para warga negara dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintahan saja.

Secara prinsip, terdapat perbedaan pembagian kekuasaan atau kewenangan antara negara kesatuan dan negara federal. Pada negara kesatuan, kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan di negara kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultravires*).

⁴⁵ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988, hal. 140-142. Lihat pula Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hal. 69-70.

Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan/ kekuasaan terbatas atau limitatif. Pola *general competence* dan *ultravires* digunakan pada negara kesatuan dan federal, bahkan dalam perkembangan dewasa ini, pada negara-negara berkembang dan maju, pola *ultravires* cenderung terdesak oleh *general competence*. Sedangkan pada negara federal, kekuasaan atau kewenangan berasal dari bawah atau dari daerah/ negara bagian yang bersepakat untuk menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah federal, yang biasanya secara eksplisit tercantum dalam konstitusi negara federal. Kewenangan pemerintah pusat dengan demikian akan menjadi terbatas atau limitatif dan daerah memiliki kewenangan luas (*general competence*).⁴⁶

Jimly Asshiddiqie, menegaskan dalam negara kesatuan dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kekuasaan asli berada ditingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas. Berbeda dengan negara serikat, kekuasaan negara terbagi antara negara bagian dan pemerintahan federal. Kekuasaan asli ada di negara bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk Pemerintahan Federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam konstitusi federal.⁴⁷

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan adalah: ⁴⁸ *pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah

⁴⁶Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...Op. Cit.*, hal. 71.

⁴⁷Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok..., Op. Cit.*, hal. 282.

⁴⁸ Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, William R. Dilinger, *Beyond The Centre; Decentralizing The State*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hal. 71-72.

pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, di mana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk;⁴⁹ *Pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan, dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri yang dinamakan dengan daerah otonom.

Seperti ditegaskan Moh. Mahfud MD, negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dibagi ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah

⁴⁹ Fahmi Amrusyi, "Otonomi Dalam Negara Kesatuan", dalam Abdurrahman (ed.), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hal. 56.

tangganya mereka sendiri melalui desentralisasi atau dekonsentrasi. Sehingga, daerah-daerah mendapatkan hak yang datang dari, atau diberikan oleh, pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan konstitusi.⁵⁰

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan otonomi.⁵¹ Hubungan dan mekanisme antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu *conditio sine qua non* dalam negara tersebut.

3. Konsep Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi suatu organisasi merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.⁵²

Esensi pemerintahan di daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya. Kewenangan pemerintah daerah berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam

⁵⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun..., Op. Cit.*, hal 221.

⁵¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, cet-II, 2009, hal. 55.

⁵² Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hal. 24-26.

penyelenggaraan pemerintahan, yang terpola dalam sistem pemerintahan negara federal dan negara kesatuan. Sistem negara federal terpola dalam tiga struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah federal (pusat), pemerintah negara bagian (provinsi), dan pemerintah daerah otonom. Sedangkan sistem negara kesatuan terpola dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota).⁵³

Tinjauan pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama, yaitu sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik atau desentralistik. Kedua sifat ini menciptakan karakter hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan yang ada pada negara. Artinya, dari bentuk dan susunan negara dapat dilihat apakah kekuasaan itu dibagi ke daerah-daerah atau kekuasaan itu dipusatkan di pemerintah pusat. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam suatu negara, maka bisa berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi. Sistem ini secara langsung mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.⁵⁴

Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab

⁵³ Untuk penggambaran nyata penerapan bentuk negara dapat kita lihat pada pemerintahan Amerika Serikat untuk bentuk negara federal, dan Indonesia untuk bentuk negara kesatuan. Lihat R. M. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hal. 299.

⁵⁴ Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, Willink and Zoon, 1955, hal. 5-7. Sebagaimana dikutip Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hal. 62

pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd*, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dari kewenangannya kepada daerah-daerah.⁵⁵

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).⁵⁶ Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu dipusatkan atau dipencarkan.⁵⁷ Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke arah sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.⁵⁸

⁵⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 78.

⁵⁶ M. Laica Marzuki, "Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom", Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999, hal. 12. Lihat juga Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hal. 14.

⁵⁷ Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op. Cit.*, hal. 17.

⁵⁸ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (1)*, Gunung Agung, Jakarta, 1967, hal. 38-39.

Pengaturan mengenai desentralisasi dalam negara kesatuan cenderung diletakkan dalam aturan konstitusi, di mana hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah adalah hierarki, tidak seperti dengan negara federal, di mana hubungan antara pemerintah negara federal dengan negara bagian tidak otomatis hierarki (bawahan).⁵⁹

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri atau pendelegasian sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.⁶⁰

Van Wijk dan Willem, menyatakan bahwa delegasi merupakan penyerahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya, atau dari badan administrasi satu kepada badan administrasi negara. Desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI terdapat penyerahan wewenang. Wewenang itu adalah penyerahan sebagian wewenang pusat ke daerah terhadap hal-hal tertentu yang diatur dalam undang-undang.⁶¹

⁵⁹ Constanijn A. J. M. Kortmann & Paul P. T. Bovend Eert, *Dutch Constitutional Law*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hal. 75.

⁶⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal. 93.

⁶¹ Dharma Setyawan Salam, dkk., *Otonomi Daerah; Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Penerbit Djambatan, 2001, hal. 55.

Menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam, yaitu:⁶²

- Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah. Ini berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, dan keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.
- Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli: pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
- Dasar kebhinekaan: “Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “spanning” yang timbul dari keragaman.
- Dasar negara hukum: dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, negara Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional yang demikian itu, berarti NKRI diselenggarakan dengan *federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.⁶³

Indonesia sebagai salah satu negara kesatuan, yang pemerintahannya terbagi dalam pemerintahan pusat (pemerintah pusat) dan pemerintahan

⁶² Bagir Manan, *Hubungan..., Op. Cit.*, hal. 1994, 161-167.

⁶³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran Perubahan UUD Negara Kesatuan RI Tahun 1945*, The Habibie Center, Jakarta, 2001, hal. 28.

subnasional (provinsi, kabupaten dan kota). Kedaulatan tidak terbagi dalam satuan-satuan pemerintahan lainnya (daerah-daerah). Oleh karena itu, satuan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam membentuk undang-undang dasar dan undang-undang, serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri. Keberadaan satuan pemerintahan daerah adalah tergantung pada (*dependent*) dan di bawah (*subordinate*) pemerintah. Hal ini menjadi prinsip dasar negara kesatuan, sebagai suatu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah-pisah.⁶⁴

Negara Indonesia merupakan suatu organisasi yang besar dan kompleks. Oleh karenanya tidak efektif dan efisien apabila semua kewenangan baik politik maupun administrasi diletakkan pada puncak hierarki organisasi atau hanya pada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban berat dan penyelenggaraan pemerintahan tidak akan efisien. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel maka sebagian kewenangan politik dan administrasi perlu diserahkan pada jenjang organisasi yang lebih rendah. Penyerahan sebagian wewenang inilah yang disebut desentralisasi.⁶⁵

Makna desentralisasi pada negara kesatuan adalah sebagai wujud toleransi pemerintah pusat kepada daerah dalam hal pemberian kewenangan untuk melaksanakan urusan-urusan yang bisa menjadi urusan rumah tangga daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sementara dalam arti ketatanegaraan, desentralisasi berarti penyerahan urusan pemerintahan dari

⁶⁴Benyamin Hoessein, "Restrukturisasi Pemerintahan Daerah dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Lokalitas", *Makalah* pada Seminar Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Restrukturisasi Perekonomian Nasional dan Otonomi Daerah, Juni 2001.

⁶⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan..., Op. Cit.*, hal. 124.

pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya.⁶⁶

Jadi desentralisasi adalah penyerahan kewenangan politik dan administrasi dari puncak hierarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi dibawahnya (pemerintah daerah). Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun organisasi maka pada jenjang organisasi yang disertai wewenang tersebut timbul otonomi.⁶⁷

Timur Mahardika berpendapat, dalam setiap undang-undang tentang pemerintahan daerah di Indonesia selalu terjadi tarik ulur relasi (hubungan) pusat dan daerah di bidang kewenangan dan sumber daya.⁶⁸ Perubahan perundang-undangan pemerintahan daerah di Indonesia dengan mengakibatkan sistem pemerintahan bergerak dari sistem pemerintahan yang sebagian besar tersentralisasi ke sistem yang sebagian besar terdesentralisasi. Diharapkan melalui kebijakan tersebut dapat menyuburkan reformasi pada tingkat lokal dan memberi ruang gerak pada bidang politik, pengelolaan keuangan daerah dan pemanfaatan sumber-sumber daya daerah untuk kepentingan masyarakat lokal. Sehingga tercipta corak pembangunan baru di daerah.⁶⁹ Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain bertalian dengan

⁶⁶ *Ibid.*, hal. x.

⁶⁷ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hal. 7.

⁶⁸ Timur Mahardika, *Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah: Perkembangan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hal.79.

⁶⁹ Alfitra Salam, "Menimbang Kembali Kebijakan Otonomi Daerah," dalam Syamsudin Haris *Desentralisasi dan Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 5.

cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintah di daerah.⁷⁰

Talizuhulu Ndraha, menyebutkan bahwa terdapat lima posisi daerah, yaitu: 1) sebagai masyarakat hukum; 2) sebagai unit usaha ekonomi; 3) sebagai lingkungan budaya; 4) sebagai suatu lingkungan; dan 5) sebagai sub sistem politik.⁷¹ Untuk menjalankan fungsi tersebut secara baik, maka daerah harus ditata dengan baik agar kesejahteraan masyarakat tercipta dengan baik melalui pelayanan publik yang lebih baik, kehidupan demokratis yang semakin berkembang, pertumbuhan ekonomi yang semakin cepat, keamanan dan tatanan daerah yang semakin baik serta hubungan yang selaras antar daerah.

Selanjutnya Ndraha menyatakan, dalam iklim demokratis, pembentukan daerah otonom merupakan persoalan hubungan kemanusiaan dengan negara. Dalam berotonom, ketidakmampuan atau melemahnya daerah otonom akibat kecilnya *resources* haruslah dikelola dengan baik terutama oleh pemerintah sebagai elemen penyelenggara desentralisasi. Tanggung jawab pemerintah harus besar dalam memandirikan daerah serta memajukannya.⁷²

4. Konsep Pemekaran Daerah

Karakteristik pemerintahan yang demokratis dengan prinsip otonomi tentu menjadikan kualitas pelayanan publik sebagai tolak ukur keberhasilan pemerintahan di pusat maupun di daerah. Sedangkan dalam konteks

⁷⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusamedia, Jakarta, 2009, hal. 13.

⁷¹ *Ibid.*, hal. 55.

⁷² Ajarotni Nasution (ed.), *Naskah Akademik Tentang Penghapusan dan Penggabungan Daerah*, BPHN, Depkumham, 2008, hal. 34.

desentralisasi, pelayanan publik yang baik hanya dapat dihasilkan dengan penataan pemerintahan yang baik dari tingkat pusat hingga daerah.

Implementasi desentralisasi dalam negara kesatuan, mengandung dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus dan atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu. Artinya, memberikan hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakat di daerah menuju percepatan pembangunan dan kesejahteraan, termasuk pembentukan daerah, tetapi tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat negara.⁷³ Pembentukan daerah yang dimaksud dapat berupa penggabungan (*consolidation/ amalgamation*) beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran (*fragmentation*) dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.⁷⁴

Pemekaran daerah terdiri dari dua bangunan kata, yakni pemekaran dan daerah. ‘Pemekaran’ dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai proses, cara, perbuatan menjadikan bertambah besar, luas, banyak, lebar, dan sebagainya. Sedangkan arti ‘daerah’ sering dipertukarkan dengan arti wilayah, Hal itu terjadi karena masih terbatasnya literatur yang membahas masing-masing kata secara spesifik. Dalam Kamus Politik,⁷⁵ daerah diartikan sebagai lingkungan pemerintahan, wilayah, tempat-tempat sekeliling atau termasuk dalam lingkungan suatu kota atau wilayah. Sedang pemekaran daerah dalam kamus politik

⁷³ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 76.

⁷⁴ Suahazil Nazara dan Nurkholis, "Evaluasi Pemekaran Wilayah kabupaten/ Kota di Indonesia dalam Era Desentralisasi", dalam *Jurnal Ekonomi*, Volume 5, No 2, 2006, hal. 135.

⁷⁵ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Edisi Baru, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2007, hal. 105.

internasional identik dengan istilah *redistricting*.⁷⁶ Sementara dalam bahasa hukum, pemekaran daerah diartikan sebagai pemecahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota menjadi lebih dari satu daerah, berdasarkan kriteria kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.⁷⁷ Definisi ini hampir sama dengan definisi pemekaran daerah menurut Pasal 1 PP No. 78 Tahun 2007 yang mengartikan pemekaran daerah sebagai pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih.

Pemekaran daerah sebagai aspek dari penataan daerah, menurut Michael A. Trueblood dan Beth Walter Honadle, merupakan bagian dari restrukturisasi pemerintahan daerah yang terdiri dari empat bentuk, yaitu:⁷⁸

1. Aneksasi (*anectation*), yaitu memperluas wilayah perbatasan daerahnya dengan memasukkan wilayah yang sebelumnya tidak masuk dalam wilayah yang ditangani.
2. Penggabungan (*consolidation/ amalgamation*), yaitu penggabungan antara dua atau lebih pemerintahan daerah yang berdampingan dan membentuk menjadi satu pemerintahan daerah.
3. Pemekaran (*fragmentation*), yaitu pemecahan dari satu pemerintahan daerah menjadi dua atau lebih pemerintahan daerah.
4. Pelepasan (*detachment*), yaitu penataan ulang terhadap perbatasan wilayah dengan melepaskan beberapa bagian wilayah dari wilayah yang dilingkupinya.

Menurut Siswanto Sunarno, pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat

⁷⁶ Henk Schulte Nordholt dan Gerry Van Klinken (ed.), *Politik Lokal di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia-KITLV, Jakarta, 2007. hal. 25.

⁷⁷ Vera Jasini Putri, *Kamus Hukum dan Glosarium Otonomi Daerah*, YPBHI, Jakarta, 2003, hal. 106.

⁷⁸ Agung Djojosoekarto, dkk, *Grand Strategy Penataan Daerah Tahun 2025*, Kemitraan, Jakarta, 2008, hal. 15.

terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Pembentukan daerah pemerintahan dapat dilakukan dalam dua tipe atau bentuk, yakni berupa penggabungan beberapa daerah atau pemekaran daerah menjadi dua daerah atau lebih.⁷⁹

Pemekaran daerah juga dapat dipahami sebagai pembagian kewenangan administratif dari satu wilayah menjadi dua atau beberapa wilayah. Pembagian tersebut juga menyangkut luas wilayah maupun jumlah penduduk sehingga lebih mengecil. Pada level provinsi menghasilkan satu pola yakni dari satu provinsi menjadi satu provinsi baru dan satu provinsi induk. Sementara pada level kabupaten terdiri dari beberapa pola yakni, *Pertama*, dari satu kabupaten menjadi satu kabupaten baru (Daerah Otonom Baru; DOB) dan kabupaten induk. *Kedua*, dari satu kabupaten menjadi satu kota baru dan kabupaten induk. *Ketiga*, dari satu kabupaten menjadi dua kabupaten baru dan satu kabupaten induk.⁸⁰

Pembentukan daerah dapat muncul dalam tiga bentuk, yaitu pemisahan (*split-off*), perluasan (*enlarging*) dan penyatuan (*amalgamation*). Dari ketiga konsep tersebut memiliki tujuan dan pertimbangan serta dampak yang berbeda terhadap proses pembangunan daerah bersangkutan.⁸¹

Trueblood dan Honadle juga menyatakan, terdapat tiga kerangka pemikiran (*school of thought*) yang dapat digunakan untuk menelaah pertanyaan normatif terkait penataan daerah, khususnya pemekaran daerah, yaitu.⁸²

⁷⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Cet-III, Jakarta, 2009, hal. 15.

⁸⁰ Antonius Tarigan, *Op. Cit.*, hal. 23.

⁸¹ Agung Djojosoekarto, dkk, *Grand Strategy...*, *Op. Cit.*, hal. 158.

⁸² *Ibid.*, hal. 19.

- a. *Traditional reform school*, yakni paradigma yang lebih menghendaki penggabungan pemerintahan daerah. Pemikiran ini dimotori oleh Paul Studenski (1930) dan Victor Jones (1942).
- b. *Publik Choice school*, yakni paradigma yang menghendaki pemekaran pemerintahan daerah. Pemikiran ini dimotori oleh Charles Tiebout (1956) yang mempopulerkan istilah *vote with their feet*.
- c. *Neo-Marxist school*, yakni paradigma penentuan kebijakan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan pembangunan ekonomi. Pemikiran ini dimotori oleh Ann R. Markusen (1976), Kevin R. Cox (1980), dan Frank Z Nartowicz (1980).

Charles Tiebout, pertama kali mengkaji pemekaran daerah dengan pendekatan *public choice school*. Dalam artikelnya “*A Pure Theory of Local Expenditure*”, ia mengemukakan bahwa pemekaran daerah dianalogikan sebagai model ekonomi persaingan sempurna dimana pemerintah daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat pajak yang rendah, menyediakan pelayanan yang efisien, dan mengizinkan setiap individu masyarakat untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintah yang berbeda.⁸³

Argumentasi Tiebout terhadap adanya pemekaran daerah juga diperkuat Swianiewicz, diantaranya:⁸⁴

⁸³ Sebagaimana dikutip kembali oleh Suahazil Nazara dan Nurkholis, “Evaluasi Pemekaran....”, *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 142-143.

1. Hubungan antara aparat pemerintah (baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif) dan masyarakatnya lebih dekat dan para politisi lebih akuntabel kepada komunitas lokalnya ketika dalam unit yang kecil. Berdasarkan argumentasi ini, kepercayaan sosial didasarkan pada kekuatan ikatan personal dalam komunitas kecil;
2. Dalam unit yang kecil, masyarakat dapat “*vote with their feet*” (Tiebout, 1956), seperti dalam memilih preferensi rasio pajak daerah dan penyediaan barang dan pelayanan publiknya. Menurut modek klasik Tiebout, masyarakat akan melakukan migrasi (memilih tempat tinggal) ke daerah dimana rasio dari pajak yang dibayarkan terhadap pelayanan yang diterima mendekati preferensi pribadinya. Pemekaran wilayah dapat menurunkan biaya migrasi dan meningkatkan kesempatan untuk mengurangi *gap* antara kebijakan publik yang dijalankan dan preferensi pribadi masyarakat;
3. Komunitas kecil biasanya lebih homogen sehingga lebih mudah mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya. Masyarakat memiliki insentif lebih besar untuk berpartisipasi dalam komunitas yang lebih kecil karena suara setiap individu memiliki bobot yang lebih besar;
4. Pemerintah daerah yang kecil memiliki birokrasi yang rendah. Dalam beberapa fungsi, *economies of scale* tertutupi oleh adanya permasalahan yang berhubungan dengan koordinasi dan manajemen pemerintahan daerah yang besar, seperti misalnya fungsi administrasi. Argumentasi dari *economies of scale* dianggap tidak relevan ketika terdapat kemungkinan untuk membagi tanggung jawab penyediaan layanan ke swasta;
5. Pemekaran mendukung adanya persaingan antar pemerintah daerah dalam mendatangkan modal ke daerahnya masing-masing dimana hal ini akan meningkatkan produktifitas; dan
6. Pemekaran mendukung berbagai eksperimen/ percobaan dan inovasi. Jika suatu wilayah memiliki beberapa pemerintahan daerah yang kecil, maka lebih mudah untuk melakukan berbagai eksperimen dengan bermacam-macam kebijakan dan dapat mengambil pelajaran dari pengalaman pemerintah daerah lain disekitarnya.

Sebagaimana disarankan Plato dalam bukunya *Republik and Laws*, bahwa pemerintahan daerah yang ideal seharusnya memiliki ukuran kecukupan untuk mendistribusikan fungsi-fungsi yang penting dalam wilayahnya. Sehingga konsekuensi dari pemekaran daerah secara praktis akan terjadi perubahan struktur organisasi pemerintahan, perubahan luas wilayah, yang diikuti perubahan batas-

batas wilayah dan perubahan jumlah penduduk. Perubahan ini akan berimplikasi pada perubahan-perubahan lain yang lebih esensial, khususnya dalam upaya mewujudkan pelayanan dan kesejahteraan rakyat.⁸⁵ Karna ukuran pemerintahan daerah akan menentukan karakteristik pemerintahan daerah, termasuk didalamnya alokasi, fungsi, dan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Secara yuridis, landasan yang memuat persoalan pemekaran daerah terdapat dalam UUD 1945 pasal 18, yang intinya bahwa, “negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-undang. Selain itu, pemerintahan daerah juga berhak menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.”⁸⁶

Melalui UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dasar hukum ini secara khusus juga mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dalam Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Dalam UU tersebut ditentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Selanjutnya dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan pula tentang adanya ketentuan pembentukan daerah dalam suatu NKRI, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain

⁸⁵ Suahazil Nazara dan Nurkholis, “Evaluasi..., *Op. Cit.*, hal. 56.

⁸⁶ Lihat UUD 1945 Pasca Amandemen, Pasal 18.

yang memungkinkan terselenggarakannya otonomi daerah.⁸⁷ Untuk teknis pembentukan daerah diatur melalui PP 129 Tahun 2000 (jo PP No. 78 tahun 2007).

Sementara itu, tujuan pemekaran daerah pada Pasal 2 PP No. 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, dinyatakan bahwa tujuan dari pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Menurut Arif Rosman Effendy,⁸⁸ terdapat beberapa alasan mengapa pemekaran daerah menjadi pendekatan yang diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: *Pertama*, keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/ terukur. Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru diasumsikan akan dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintahan daerah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas. *Kedua*, mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal. Dengan dikembangkannya daerah baru yang otonom, maka akan

⁸⁷ Lihat Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

⁸⁸ Arif Rosman Effendy, "Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota," Input Paper riset, DRSP bekerjasama dengan USAID, Jakarta, 2007.

memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru. *Ketiga*, penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah dan bagi-bagi kekuasaan dibidang politik dan pemerintahan. Kenyataan politik seperti ini karena berbagai peluang ekonomi baru baik secara formal maupun informal menjadi lebih tersedia sebagai dampak ikutan pemekaran daerah.

Pembentukan daerah harus memperhatikan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan keamanan, serta pertimbangan lain yang memungkinkan daerah itu untuk mewujudkan otonomi daerah. Jangan sampai justru luasnya penerapan desentralisasi berdampak buruk pada eksistensi negara kesatuan Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai *law in action* meliputi nilai-nilai, norma-norma hukum, dan kaidah-kaidah.⁸⁹

2. Fokus Penelitian (Objek Penelitian)

Fokus penelitian ini adalah:

- a. Latar belakang pemekaran Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung
- b. Implikasi administratif dan sosio-politik setelah terjadinya pemekaran Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung.

⁸⁹ Mustaqiem dkk, *Pedoman Penyusunan Tugas Akhir; Skripsi, Legal Memorandum dan Studi Kasus Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008, hal. 11.

3. Sumber Data dan Bahan Hukum

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini disamping diperoleh dari data kepustakaan, juga membutuhkan data pendukung yang diperoleh dengan wawancara.

Adapun data penelitian kepustakaan dapat dikelompokkan dalam:

- a. Bahan hukum primer, yakni data yang diperoleh secara langsung dari lapangan yang menjadi sumber utama penelitian. Bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa: UU No. 33 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran, Kajian Daerah tentang Usulan Pembentukan Kabupaten Pesawaran, UU No. 32 Tahun 2004, PP No. 129 Tahun 2000 jo PP No. 78 Tahun 2007, Kepmendagri tentang Evaluasi Daerah Otonom Baru, dan Selayang Pandang kab. Pesawaran.
- b. Bahan hukum sekunder, yakni data yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Seperti: buku-buku, jurnal, makalah, dan materi atau dokumen yang relevan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum sebagai pelengkap bahan hukum primer dan sekunder. Seperti: kamus, ensiklopedi, dll.

Sedangkan data penelitian wawancara diperoleh dengan wawancara terpimpin dan mendalam (*indepth interview*) kepada pihak-pihak yang berkompeten dan memiliki informasi terkait penelitian ini. Adapun penentuan *key person* berdasarkan penentuan yang sesuai dengan tema penelitian.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan dua cara:

- a. Studi pustaka/dokumen, yakni mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal, makalah, dan dokumen-dokumen resmi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Adapun dokumen-dokumen resmi tersebut berupa: Kajian Daerah Tentang Usulan Pemekaran Kabupaten Pesawaran, Dasar hukum Pemekaran Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung, yakni UU No. 33 Tahun 2007, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Kepmendagri tentang Evaluasi Daerah Otonom Baru, dan Selayang Pandang kab. Pesawaran, serta beberapa dasar hukum lain.
- b. Studi wawancara, yakni meminta pendapat, informasi atau keterangan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, terutama terkait implikasi pasca pemekaran, seperti kepada Bupati Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung/ yang mewakili, Ketua DPRD Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung/ yang mewakili, tokoh adat dan Para pakar Pemekaran di Provinsi Lampung.

5. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam melaksanakan kegiatan penelitian ini antara lain:

- a. Pendekatan normatif, yakni pendekatan dari sudut pandang ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dan

selanjutnya dikaitkan dengan implementasi dan praktiknya dilapangan.⁹⁰

- b. Pendekatan historis, yakni pendekatan dari sudut pandang sejarah perkembangan lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sebagai upaya melacak pemahaman filosofis dan pola pikir yang melandasi aturan hukum tersebut.⁹¹
- c. Pendekatan sosiologis, yakni pendekatan dari sudut pandang realitas sosial, proses-proses sosial atau perubahan-perubahan masyarakat. Pendekatan ini sebagai upaya melacak bagaimana perubahan masyarakat atas hadirnya produk hukum.

6. Teknik Analisis Data

Data-data yang dianalisis dalam kegiatan penelitian ini berupa data kualitatif, yakni data yang tidak berbentuk angka yang dapat diperoleh dari rekaman, pengamatan, wawancara, atau bahan tertulis (undang-undang, dokumen, buku-buku, dan sebagainya) yang berupa ungkapan-ungkapan verbal.

Analisis data yang digunakan adalah deskriptif, artinya data yang telah diklasifikasikan, dipaparkan kembali dengan menggunakan kalimat yang teratur sehingga dapat menguraikan dan menggambarkan persoalan yang ada dan juga diharapkan akan memberikan solusi permasalahan dalam penelitian.

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 14.

⁹¹ M. Syamsudin, *Oprerasionalisasi Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007, hal. 59.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian tesis ini terdiri dari Lima (5) Bab, yaitu:

1. Bab I membahas Pendahuluan terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.
2. Bab II membahas Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah yang terdiri dari: Asas-asas Pemerintahan Daerah, Konsep Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, dan Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia.
3. Bab III membahas Tinjauan Pemekaran Daerah di Indonesia yang terdiri dari: Sejarah Pemekaran Daerah, Aspek-aspek Pemekaran Daerah, dan Mekanisme Pemekaran Daerah di Era Reformasi.
4. Bab IV membahas Analisis Implikasi Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung Pasca-Pemekaran yang terdiri dari: Deskripsi Wilayah Kabupaten Pesawaran, Latar Belakang Terjadinya Pemekaran Kabupaten Pesawaran, Implikasi administratif dan sosio-politik yang di timbulkan setelah terjadinya Pemekaran, Pemekaran Kabupaten Pesawaran Perspektif Demokrasi dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Bab V membahas Penutup yang terdiri dari; Kesimpulan dan Saran-saran.

BAB II

TINJAUAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Asas-Asas Pemerintahan Daerah

1. Asas Desentralisasi

Istilah desentralisasi berasal dari dua kata dalam bahasa latin, yakni “*de*” berarti lepas dan “*centrum*” berarti pusat. Desentralisasi merupakan lawan kata dari sentralisasi sebab kata “*de*” dimaksudkan untuk menolak kata sebelumnya. Sehingga desentralisasi bermakna melepas atau menjauh dari pusat. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tetapi hanya menjauh dari pusat.⁹²

United States (PBB) memberikan batasan tentang desentralisasi bahwa merujuk pada pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat baik melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah maupun melalui devolusi pada badan-badan otonomi daerah.⁹³

Menurut Joeniarto, asas desentralisasi adalah asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri, yang biasanya disebut swatantra atau otonomi.⁹⁴ Sedangkan menurut Amrah Muslimin, desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah Pusat pada badan-badan otonom (swatantra) yang berada di daerah-

⁹² R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, Bina Cipta, 1979, hal. 14.

⁹³ Hanif Nurcholih, *Teori...*, *Op. Cit.*, hal. 11.

⁹⁴ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hal. 15-16.

daerah.⁹⁵ Dalam Negara kesatuan dengan asas desentralisasi, terdapat daerah-daerah yang daerah pemerintah daerahnya diberi wewenang untuk mengatur rumah tangga daerahnya itu, yang bisa disebut “swatantra” atau “otonomi”.⁹⁶

Asas desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Asas desentralisasi baru banyak diperdebatkan khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintah lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.⁹⁷

Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh cara pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dari perdebatan pemaknaan asas desentralisasi masing-masing pakar tersebut dapat diklasifikasi dalam beberapa pandangan,⁹⁸ diantaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan;

⁹⁵ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 42.

⁹⁶ Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1982, hal. 152.

⁹⁷ Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001, hal.22. Dikutip kembali oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hal.114.

⁹⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 79.

(2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Pertama, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang sama antara Hazairin, Kartasapoetra, Koswari, Seligman, dan Van den Berg yang menganggap bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintahan pusat kepada daerah. Sementara, De Ruitter berpandangan bahwa penyerahan kekuasaan atau wewenang ini terjadi bukan dari pemerintahan pusat, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah.⁹⁹

Kedua, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan Logemann, Cheema, Nellis, Rondinelli, dan Litvack bahwa desentralisasi adalah sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah, tetapi Litvack lebih jauh memaknai pemimpahan karena juga bisa kepada sektor swasta.¹⁰⁰ Sementara, Ateng¹⁰¹ berargumen bahwa menjadikan sarana dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam rangka desentralisasi. *Ketiga*, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi dalam sistem pemerintahan merupakan pembagian, penyebaran, pemencaran, pemberian kekuasaan, dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang dikemukakan oleh Duchacek dan Maryanov,

⁹⁹ *Ibid.*, hal. 80.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hal. 81.

¹⁰¹ Ateng Sjafruddin, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, Bandung Sumur Press, Bandung, 1983, hal. 8-9.

yang menganggap bahwa masalah desentralisasi berujung pada pembagian kekuasaan dan kewenangan dalam suatu pemerintahan. Hal itu dipertegas Hofman yang memberi istilah *administrative decentralization*, yang merupakan langkah dalam penyebaran kewenangan untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan, yang pada masa lalu disentralisasikan atau di pusatkan pada pemerintah pusat.¹⁰²

Keempat, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah dapat dilihat dari pandangan Aldelfer, Smith, dan Maddick. Mereka memaknai desentralisasi menyangkut pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu.¹⁰³

Bhenyamin Hoessein kemudian memaknai pendapat kelompok ini bahwa desentralisasi mencakup baik unsur pembentukan daerah otonom maupun penyerahan wewenang. Dengan kata lain, kekuasaan daerah otonom diperoleh melalui pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang. Oleh karena itu hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antar organisasi dan bersifat *resiprokal*.¹⁰⁴

Selain pemaknaan desentralisasi secara harfiah di atas, dapat juga dilihat pandangan pakar berkenaan dengan penerapan asas desentralisasi dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah, di antaranya, The Liang Gie yang berpandangan bahwa desentralisasi hanya terbatas pada desentralisasi teritorial

¹⁰² Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 82.

¹⁰³ *Ibid.*, hal. 84.

¹⁰⁴ Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah", dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 67.

atau desentralisasi ketatanegaraan, yang dapat mewujudkan pemerintahan daerah dengan segenap aparatur kepegawaian dan keuangan sendiri yang menyelenggarakan pemerintahan dalam wilayahnya masing-masing.¹⁰⁵

Desentralisasi menurut Rondinelli dapat dibagi dalam 4 (empat) jenis,¹⁰⁶ yaitu:

1. Desentralisasi politik (*political decentralization*), yaitu pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.
2. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), yaitu pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Desentralisasi administratif pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga bentuk, yaitu; a) dekonsentrasi (*dekoncentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat daerah yang berada dalam garis hirarki dengan pemerintah pusat. b) pendelegasian (*delegation*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat. c) devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat.
3. Desentralisasi fiskal (*fiscale dezentraliazation*), merupakan komponen utama dari desentralisasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat.
4. Desentralisasi ekonomi (*ekonomic or market dezentralization*), intinya berkaitan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah kepada sektor swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi dan ekonomi pasar.

Sementara, dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan desentralisasi disebut *staatskundige decentralisatie* atau desentralisasi politik.

¹⁰⁵ The Liang Gie, *Pertumbuhan...*, *Op. Cit.*, hal. 36, 10-11.

¹⁰⁶ Ahmad Muzawwir, "Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara Dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000." *Tesis*, Universitas Sumatera Utara, 2008, hal. 45.

Rakyat melalui wakil-wakilnya turut serta dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, dalam batas wilayah daerah masing-masing. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* akan berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap kepada pemerintahan daerah. Dalam suatu struktur desentralisasi, pemerintah tingkat bawahan merumuskan dan mengimplimentasikan kebijakan secara independen, tanpa intervensi dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi.¹⁰⁷ Adanya pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah tidak sebagai sesuatu yang harus ditakuti oleh pemerintah pusat karena pemberian kewenangan tersebut tidak akan terlepas dari kordinasi dan pengawasan pemerintah pusat. Pemberian otonomi kepada daerah hanya sebagai salah satu usaha untuk lebih melancarkan tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat dalam penyelengaran urusan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di setiap daerah.

Pandangan ini sejalan dengan gagasan Hatta, bahwa otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya inisiatif sendiri untuk menagambil keputusan mengenai kepentingan masyarakat sendiri. Desentralisasi dalam paham demokrasi diharapkan dapat mewujudkan daerah-daerah otonom yang memiliki kewenangan menentukan nasib sendiri, yaitu membuat peraturan dan menjalankannya peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi.

Sementara, Yamin meletakkan desentralisasi sebagai syarat demokrasi karena konstitusi disusun dalam kerangka negara kesatuan harus tercermin

¹⁰⁷ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 85

kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka kesatuan. Susunan yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Disinilah diketengahkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi yang dapat membendung arus sentralisasi.¹⁰⁸

Desentralisasi menurut Van der Pot dapat dibagi menjadi dua; desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom), yang melahirkan badan-badan berdasarkan wilayah (*gebieds corporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional (*fungsional decentralisatie*) adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu, yang muncul dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu (*doelcorporatie*).¹⁰⁹

Chema, Rondinelli, Conyers, dan Deakin sebagaimana dikutip Gadjong, menyimpulkan bahwa dalam perkembangan sekarang, baik negara maju maupun negara berkembang, desentralisasi dilaksanakan secara simultan dalam suatu negara. Sentralisasi dan desentralisasi lebih tepat dilihat sebagai suatu perubahan (*variable*) ketimbang keadaan yang statis (*attribute*) dan tidak realistis menerapkan sistem pemerintahan sentralistis sepenuhnya atau sistem pemerintahan desentralistis sepenuhnya. Jadi bukan menjadikannya sebagai

¹⁰⁸ Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cet-IV, Djambatan, Jakarta, 1960. hal. 168.

¹⁰⁹ Van Der Pot dan Donner, *Handboek het Nederlandse Staatrecht*, dalam Ridwan, *Hukum Administrasi....., Op. Cit.*, hal. 16.

sebuah sistem yang dikotomis tetapi sebagai serangkaian kontinum (*continua*).¹¹⁰

Pada prinsipnya tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab, desentralisasi tanpa sentralisasi menghadirkan disintegrasi.¹¹¹

Desentralisasi dalam kerangka otonomi sejatinya harus berorientasi pada beberapa aspek, yaitu, 1) aspek politik. Aspek ini untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah. 2) aspek manajemen pemerintahan. Aspek ini untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. 3) aspek kemasyarakatan. Aspek ini untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri. 4) aspek ekonomi pembangunan. Aspek ini untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Kebutuhan akan desentralisasi menurut Cheema dan Rondinelli di dorong oleh beberapa faktor,¹¹² yaitu: 1) kegagalan atau kurang efektifnya perencanaan yang terpusat dan pengawasan setral dalam pembangunan; 2) Lahirnya teori-teori pembanguann yang lebih berorientasi kepada kebutuhan manusia; 3) semakin kompleksnya permasalahan masyarakat yang tidak mungkin lagi dikelola secara terpusat. Lebih lanjut Ryaas Rasyid mengatakan tentang desentraliasi, bahwa negara yang sentralistik cenderung tidak mampu menjawab secara cepat dan tepat

¹¹⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan..., Op. Cit.*, hal. 87.

¹¹¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan..., Op. Cit.*, hal. 67

¹¹² Ahmad Muzawwir, "Analisis..., *Op. Cit.*, hal. 41.

semua kebutuhan berbagai kelompok masyarakat dan daerah, sehingga dibutuhkan desentralisasi.¹¹³

Salah satu tujuan desentralisasi yang paling universal adalah untuk mendorong terciptanya demokratisasi dalam pemerintahan. Dalam hal ini, demokrasi dan desentralisasi dipandang sebagai suatu strategi untuk menciptakan stabilitas politik dan menciptakan suatu mekanisme institusional dalam membawa kekuatan non-pemerintah untuk terlibat dalam proses pemerintahan secara formal. Pelaksanaan pemerintahan di daerah merupakan salah satu amanat dari konstitusi yang dilandasi oleh asas desentralisasi. Desentralisasi sebagai pilar utama pemerintahan di daerah, dari waktu ke waktu selalu mengalami distorsi. Distorsi ini diakibatkan perubahan kerangka yuridis penyelenggaraan negara, peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah, serta kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah.

Pemaknaan desentralisasi secara konstitusional yang distortif dapat dilihat dalam beberapa aturan hukum, yaitu, UU No. 5 Tahun 1974 sebagai penyerahan urusan. Adapun UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 memaknai desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan pemerintah. Sementara dalam UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 2 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1975, Penpres RI No. 6 Tahun 1959, dan UU No. 18 Tahun 1965 tidak menegaskan secara jelas dan eksplisit dalam klausul pasal-pasal nya mengenai pengertian desentralisasi, namun pada intinya menjabarkan penyerahan kewenangan oleh pemerintah kepada

¹¹³ Ryaas Rasyid, *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Penguasaan Daerah*, LP3ES, Jakarta, 1998, hal. 8.

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹⁴

Namun, dari berbagai penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa dimensi pokok dari desentralisasi adalah penyerahan wewenang, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan, dan pembagian daerah dalam struktur negara kesatuan. Penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan dengan sendirinya menciptakan kewenangan pada pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, yang di dahului pembagian daerah pemerintahan dalam bingkai daerah otonom.¹¹⁵

Desentralisasi dalam kaitannya hubungan pusat dan daerah, menurut Bagir Manan sejatinya harus mengacu pada UUD 1945, yang secara eksplisit mempertimbangkan,¹¹⁶ *Pertama*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Kedua*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa. *Ketiga*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. *Keempat*, bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Dengan demikian, makna utama desentralisasi terletak pada kewenangan pemerintah daerah untuk menentukan kebijakannya sendiri sesuai dengan kondisi

¹¹⁴ Lihat UU No 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 87.

¹¹⁶ Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op.Cit.*, hal. xiii-xiv.

dan aspirasi masyarakat setempat. Dengan penerapan otonomi daerah tersebut, banyak harapan diletakkan bagi penyelesaian beragam permasalahan yang menghambat perkembangan dan kemajuan daerah.

2. Asas Dekonsentrasi

Dalam pelaksanaan desentralisasi, terdapat beberapa tingkat peralihan kewenangan, yakni kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Salah satu aspek utama dari hubungan kewenangan ini adalah dekonsentrasi.¹¹⁷

Dekonsentrasi (*dekoncentration*), sebagaimana dijelaskan Rondinelli adalah merupakan pelimpahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah. Harold F. Aldelfer menjelaskan, pelimpahan wewenang dalam bentuk dekonsentrasi semata-mata menyusun unit administrasi atau field administration, baik tunggal ataupun ada dalam hirarki, baik itu terpisah atau tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya.¹¹⁸

Henry Maddick mendefinisikan dekonsentrasi sebagai pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada di bawahnya. Sedangkan Parson, mendefinisikan dekonsentrasi sebagai pembagian kekuasaan antara anggota-anggota dari kelompok yang sama di dalam suatu negara. Demikian pula dengan Mawhood yang menyamakan dekonsentrasi

¹¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 62.

¹¹⁸ Hanif Nurcholis, *Teori dan..., Op. Cit.*, hal 19.

dengan *administrative decentralization*, dan mendefinisikan dekonsentrasi sebagai perpindahan tanggung jawab administratif dari pusat ke pemerintah daerah.¹¹⁹

Dekonsentrasi merupakan salah satu jenis desentralisasi, sehingga dekonsentrasi sudah pasti desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi. Stroink,¹²⁰ berpendapat bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hierarki dengan suatu badan pemerintah untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggungjawab terakhir tetap berada pada badan pemerintah sendiri.

Bhenyamin Hoessein, menjelaskan dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada di luar hierarki organisasi pemerintah pusat. Sedangkan dalam rangka dekonsentrasi, wilayah administrasi (*field administration*), berada dalam hirarki organisasi pemerintah pusat. Desentralisasi menunjukkan model hubungan kekuasaan antar organisasi, sedangkan dekonsentrasi menunjukkan model hubungan kekuasaan intra organisasi.¹²¹

Silverman mengatakan bahwa dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang paling umum digunakan di dalam sub-sektor kependudukan. Di dalam sistem demikian, fungsi yang telah diseleksi diserahkan kepada unit-unit sub-nasional di dalam departemen sektoral atau badan-badan nasional yang

¹¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 63.

¹²⁰ Ateng Sjafruddin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hal. 4.

¹²¹ Dikutip kembali dalam Hanif Nurcholis, *Teori dan..., Op. Cit.*, hal. 15.

sektoral spesifik lainnya.¹²² Menurut Kartasapoetra,¹²³ dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah. Devolusi adalah pelimpahan wewenang yang merupakan tugas jabatan yang diserahkan kepada pemerintah daerah otonom tingkat provinsi, kabupaten dan kotamadya, serta kepada badan atau perusahaan negara sebagai “*public corporation*.”

Bulthuis, sebagaimana dikutip Sjafrudin mengartikan dekonsentrasi sebagai, 1) kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/ pemerintah yang satu kepada yang lain; 2) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang kepada siapa kewenangan itu di serahkan; 3) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/ pembuatan keputusan itu dan isi dari yang akan diambil/dibuat itu; 4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat mengganti keputusan yang pernah diambil/dibuat oleh pejabat yang disertai kewenangan itu dengan keputusan sendiri, dan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat mengganti pejabat yang di serahi kewenangan dengan yang lain menurut pilihan sendiri dengan bebas.¹²⁴

Sedangkan menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna

¹²² Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 90.

¹²³ R. G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tat Negara*, Bina Akasara, Jakarta, 1987, hal 87 & 98.

¹²⁴ Ateng Sjafruddin, *Titik Berat ...*, *Op.Cit.*, hal. 4.

melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.¹²⁵ Suatu “*delegatie van bevoegdheid*” bersifat instruktif. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah daerah.

Jadi, dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemencaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-perturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula.

Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah. Konsep pelaksanaan desentralisasi bisa bersifat administratif dan politik. Sifat administratif disebut dekonsentrasi yang merupakan delegasi wewenang pelaksanaan kepada tingkat-tingkat lokal dan sifat politik merupakan devolusi, yang secara berarti bahwa wewenang pembuatan

¹²⁵ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...Op. Cit.*, hal 89.

keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya diberikan kepada pejabat-pejabat regional dan lokal.¹²⁶

Pada hakikatnya, alat-alat pemerintah pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah. Penyerahan kekuasaan pemerintah pusat kepada alatnya di daerah karena meningkatnya kemajuan masyarakat di daerah-daerah. Sementara, Bayu¹²⁷ mengartikan dekonsentrasi sebagai desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), bahwa pemencaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan (*ambt*) dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.

Menurut Joeniarto, asas pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintah lainnya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah, disebut dekonsentrasi. Kemudian Joeniarto merujuk kepada Danuredjo bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ tinggian kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif. Sebenarnya dekonsentrasi bukan hanya merupakan masalah pemberian wewenang saja, tetapi sekaligus merupakan masalah pembentukan (pendirian) alat-alat perlengkapan (pemerintah) setempat yang akan diberikan wewenang dan sekaligus pula merupakan masalah pembagian wilayah negara. Asas dekonsentrasi dilawankan dengan asas konsentrasi, yaitu suatu asas yang menyelenggarakan segala macam urusan negara

¹²⁶ *Ibid.*, hal. 90.

¹²⁷ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisis*, Dewa Ruci Press, Jakarta, 1981, hal. 6.

hanya oleh perlengkapan pemerintah pusat yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara saja.¹²⁸

Dalam pengertian yang lain, Amrah Muslimin mengemukakan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti Gubernur, Walikota, dan Camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah.¹²⁹

Selanjutnya Bagir Manan menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. Dalam Pengaturan dan penyelenggaraan asas dekonsentrasi serta yang berkaitan dengan pembentukan daerah administrasi atau wilayah administrasi, harus diperhatikan antara lain:¹³⁰

1. Kehadiran wilayah pemerintahan administratif jangan sampai menggeser satuan pemerintahan otonom yang merupakan salah satu sendi sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945.
2. Kehadiran wilayah pemerintahan administratif jangan sampai menimbulkan dualisme penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah.
3. Kehadiran wilayah pemerintahan administratif jangan sampai menimbulkan kesimpangsiuran wewenang, tugas dan tanggung jawab dengan satuan pemerintahan otonom yang akan mempengaruhi fungsi pelayanan.

Mekanisme ini akan sangat tampak pada rumusan Pasal 1 huruf (f) UU No. 5 Tahun 1974, yaitu: "Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari

¹²⁸ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bumi Akasara, Jakarta, 1992, hal. 10.

¹²⁹ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1989, hal. 5.

¹³⁰ Bagir Manan, *Hubungan..., Op. Cit*, hal. 160-161.

pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.”

Penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia memang didasarkan pada asas dekonsentrasi. Hal ini tercermin pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Kekuasaan pemerintahan ini disebut wewenang pemerintahan umum yang meliputi segenap tindakan-tindakan dan kegiatan-kegiatan pemerintahan dalam rangka mensejahterakan rakyat yang adil berdasarkan Pancasila, yang merupakan tujuan nasional dan menjadi tugas pokok Pemerintahan Pusat.

Demikian pula dalam pidato Soepomo di hadapan BPUPKI tanggal 31 Mei Tahun 1945 dengan mengatakan,¹³¹

Maka dalam negara Indonesia yang berdasar pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada “*doelmatigheid*” berhubungan dengan waktunya, tempat dan juga soalnya.

Dalam berbagai literatur hukum, unit pemerintah daerah sebagai organ negara di tingkat daerah-daerah bagian, di kenal ada dua macam bentuk, yaitu 1) pemerintah daerah administratif, dan 2) pemerintah daerah otonom. Jadi, dalam penerapannya prinsip yang berlaku dalam sistem pemerintahan daerah dalam

¹³¹ Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Prapanca, Jakarta, 1959, hal. 118.

konteks administratif adalah asas dekonsentrasi dan dalam sistem daerah dalam konteks daerah otonom yang berlaku adalah asas desentralisasi.¹³²

Pemaknaan asas dekonsentrasi memang secara yuridis termaktub dalam undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku dan berlaku positif di Indonesia. Aturan hukum tersebut antara lain UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, Penpres RI No. 6 Tahun 1959. Kemudian dalam UU No. 18 Tahun 1965 tidak menegaskan secara jelas dan eksplisit tentang asas ini. Selanjutnya, dalam UU No. 5 Tahun 1974 asas ini kembali dijelaskan secara eksplisit hingga berlanjut dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang menegaskan secara jelas bahwa dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan.¹³³ Jadi, dimensi makna yang tercapai adalah adanya pelimpahan kewenangan yang secara fungsional dari pejabat atasan, yakni dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah.

3. Asas Tugas Pembantuan (*medebewind*)

Dalam berbagai penyelenggaraan pemerintahan daerah, asas otonomi (*autonomie*) selalu bergandengan dengan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Istilah *medebewind* diterjemahkan kedalam bahasa indonesia dengan istilah “tugas pembantuan”. Tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*). Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan kepada

¹³² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok..., Op. Cit.*, hal. 421.

¹³³ Lihat UU No. 5 tahun 1974 pasal 1 huruf (f), UU No. 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf (f), dan UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 angka 8.

yang menugaskan.¹³⁴ Perbedaan tugas pembantuan dengan sistem rumah tangga sendiri, di sini terletak pada urusannya yang bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintahan pusat atau pemerintah tingkat lebih atas.¹³⁵

Di Belanda *medebewind* diartikan sebagai pembantu menyelenggarakan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Sedang Koesoemahatmadja, mengartikan *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih atas.¹³⁶

Menurut Siswanto Sunarno, tugas pembantuan adalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai arah kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan, dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang memberikan penugasan. Dalam asas ini, telah tersurat bahwa tugas pembantuan kepada pemerintah desa merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan kota.¹³⁷

Kemudian Amrah Muslimin mengemukakan istilah "*medebewind*" mengandung arti, kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-

¹³⁴ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 117.

¹³⁵ Joeniarto, *Perkembangan...*, *Op. Cit.*, hal. 192.

¹³⁶ Hanif Nurcholis, *Teori...*, *Op. Cit.*, hal. 21.

¹³⁷ Siswanto Sunarno, *Hukum...*, *Op. Cit.*, hal. 8.

aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang tinggi tingkatannya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelf uitvoering*) atas biaya dan tanggungjawab terakhir dari pemerintah tingkat atas yang bersangkutan. Pelaksanaan oleh daerah Swatantra dengan kebijaksanaan dari Peraturan Pusat, jadi daerah Swatantra membantu pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat. Pada umumnya daerah tidak membuat peraturan sendiri, akan tetapi ini mungkin juga, apabila pemerintah pusat yang bersangkutan memerintahkan sedemikian pada instansi tertentu dari pemerintah daerah.¹³⁸

Bagir Manan, mengatakan pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelengen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintah atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari:¹³⁹

- 1) Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggungjawab daerah yang bersangkutan.
- 2) Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- 3) Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaan, kalau otonomi adalah penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan adalah tidak penuh.

¹³⁸ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek..., Op. Cit.*, hal. 45-46.

¹³⁹ Bagir Manan, *Hubungan..., Op. Cit.*, hal. 179-181.

Berdasarkan pendapat Bagir Manan tersebut, maka kesimpulan yang hadir akan ada penyerahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyerahan ini ada dua macam, yaitu:

1. Penyerahan penuh, artinya baik mengenai asas-asasnya, prinsip-prinsipnya dan tata cara melaksanakan kewajiban bidang urusan (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonomi). Hal otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
2. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya melaksanakan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) telah ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri (tugas pembantuan). Tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

Sjachran Basah mengatakan, pada hakikatnya asas tugas pembantuan (*medebewind*) adalah menjalankan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkat derajatnya dari pihak lain secara bebas. Bebas dalam arti bahwa terdapat kemungkinan untuk mengadakan peraturan yang mengkhususkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkat derajatnya, supaya sesuai dengan keadaan nyata di daerah-daerah sendiri.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cet-III, Alumni, Bandung, 1997, hal. 31.

Masih menurut Bagir Manan, luas sempitnya wewenang dalam menentukan kebijaksanaan penyelenggaraan tugas pembantuan ada 2 macam, yaitu:¹⁴¹

- 1) Tugas pembantuan mekanis (*mechanish medebewind*), yaitu kebebasan propinsi atau kabupaten/ kota untuk menentukan sendiri kebijaksanaan pengaturan dan pengurusan tugas pembantuan (sangat) dibatasi peraturan perundang-undangan yang akan dibantu pelaksanaannya.
- 2) Tugas pembantuan fakultatif (*facultatieve medebewind*), yaitu memberikan kebebasan yang lebih luas kepada propinsi atau kabupaten/ kota dalam melaksanakan tugas pembantuan, peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan memberikan kebebasan yang (cukup) kepada pelaksanaan tugas pembantuan untuk menentukan sendiri bagaimana pengaturan dan pengurusan tersebut dilaksanakan.

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat membantu dan tidak dalam konteks hubungan atasan-bawahan, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang di perintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

Asas tugas pembantuan di Indonesia telah di praktikkan sejak masa pemerintahan Hindia Belanda. Dalam wilayah Hindia Belanda tersebut ada wilayah yang disebut daerah swapraja, yaitu daerah kesultanan atau kerajaan yang diperintah langsung oleh sultan-sultan atau raja-raja pribumi dengan aturan hukum adat masing-masing. Raja atau sultan yang melakukan tindakan atau

¹⁴¹ Bagir Manan, *Hubungan..., Op. Cit.*, hal. 80.

melaksanakan urusan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasnya dengan biaya yang telah ditentukan pusat disebut melaksanakan *medebewind*.¹⁴²

Secara yuridis, Indonesia setelah merdeka menerapkan asas tugas pembantuan melalui UU No. 22 Tahun 1948, dalam UU tersebut dinyatakan bahwa pemerintahan daerah disertai tugas untuk menjalankan kewajiban pemerintah pusat di daerah, begitu juga dari pemerintah daerah yang lebih atas kepada daerah yang tingkatannya lebih rendah". Selanjutnya dalam UU No. 1 Tahun 1957 menyatakan, tugas pembantuan adalah sebagai menjalankan peraturan perundang-undangan". Sedang dalam UU No. 18 Tahun 1965 menyatakan tugas pembantuan sebagai pelaksanaan urusan pusat atau daerah yang lebih atas tingkatannya. Sementara UU No. 5 Tahun 1974 menegaskan, tugas pembantuan adalah tugas untuk serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Sedikit berbeda terdapat dalam rumusan UU No. 22 Tahun 1999, dalam Bab I, Pasal I huruf (g), bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, saran dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung-jawabkannya kepada yang menugaskan. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 32 Tahun 2004 merumuskan, tugas pembantuan adalah

¹⁴² Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik..., Op. Cit.*, hal. 22-23.

penugasan pemerintah kepada daerah dan/ atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/ kota kepada desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Mengacu pada rumusan di atas, bahwa tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa termasuk masyarakatnya, atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu.¹⁴³ Hal ini selaras dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi, “Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Dari paparan pengertian tugas pembantuan yang termaktub dalam beberapa undang-undang tersebut di atas, hanya UU No. 1 Tahun 1957 yang dengan tegas menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah untuk menjalankan peraturan perundang-undangan (yang lebih atas tingkatannya). UU No. 5 Tahun 1974 memuat dua hal penugasan dan pertanggungjawaban yang bisa mengandung pemahaman kaidah dekosentrasi, yang menyiratkan adanya hubungan atasan-bawahan, yang secara yuridis, pendekatannya tidak sesuai dengan kaidah tugas pembantuan, dan ini hampir menyerupai *medebewind* di zaman Hindia belanda.

Jadi, secara yuridis, kajian yang lebih tepat adalah kaidah tugas pembantuan dalam UU No. 1 Tahun 1957, karena menyiratkan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dalam tugas pembantuan semata karena ditentukan atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Kemudian, dalam pasal 12 ayat (1) dan (2) disebutkan (a)

¹⁴³ Lihat Pasal 24 dan 25 UU No. 22 Tahun 1948, pasal 32 UU No. 1 Tahun 1957, pasal 48 UU No. 18 Tahun 1965, pasal 1 huruf (d) UU No. 5 Tahun 1974, Bab I, pasal I huruf g UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan dalam Bab I, pasal 1 angka 9.

dengan peraturan perundang-undangan, pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan; (b) dengan peraturan daerah, pemerintah daerah tingkat I dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah tingkat II untuk melaksanakan tugas pembantuan.

Tugas pmbantuan dari pengertian yang ditegaskan dalam UU No. 5 Tahun 1974, mengandung unsur-unsur: (a) ada urusan pemerintahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih atas yang harus dibantu pelaksanaannya oleh pemerintrah daerah; (b) bantuan tersebut dalam bentuk penugasan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan; (c) pemerintah daerah yang membantu harus mempertanggung jawabkannya kepada yang di bantu. Pasal 1 huruf (g) UU. No. 22 Tahun 1999, memberikan pengertian tugas pembantuan sebagai penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Untuk menyelenggarakan urusan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai tugas pembantuan, dalam prakteknya memerlukan dana (pembiayaan pembangunan daerah dan belanja daerah). Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Sumber pembiayaan berasal dari APBN dan atau APBD pemerintah daerah yang lebih tinggi.

B. Konsep Otonomi Daerah dan Daerah Otonom

Negara Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945 adalah negara yang berbentuk Negara Kesatuan (*unitary*). Namun dalam hal implementasi sistem Pemerintahan Daerah, Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip Federalisme, yakni otonomi daerah. Terdapat sebuah kolaborasi yang “unik” berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat utamanya pasca reformasi. Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam Negara Federal, dimana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem Federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem Negara Kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah. Padahal secara ideal dalam Negara Kesatuan semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintahan Pusat.¹⁴⁴

Pengertian otonomi daerah secara etimologis berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos*, yang artinya aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi adalah mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Otonomi berasal dari perkataan *autonomy* (Inggris), *auto* artinya sendiri dan *nomy* sama artinya dengan *nomos* yang berarti aturan atau undang-undang. Jadi *autonomy* adalah mengatur diri sendiri.¹⁴⁵ Sementara itu Hardian, mengemukakan bahwa konsep dasar dari otonomi daerah adalah memberikan wewenang kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing

¹⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, “Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah,” dalam www.legalitas.org, Diakses pada 21 Februari 2011 pukul 32. 10 WIB.

¹⁴⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 83.

sesuai dengan apa yang mereka kehendaki dan mereka butuhkan, dan pemerintah pusat akan membantu dan memelihara kegiatan-kegiatan yang tidak mungkin dilaksanakan di daerah.¹⁴⁶

Menurut David Held, otonomi secara substansial mengandung pengertian:¹⁴⁷

Kemampuan manusia untuk melakukan pertimbangan secara sadar-diri, melakukan perenungan-diri dan melakukan penentuan-diri, yang mana otonomi di dalamnya mencakup kemampuan untuk berunding, mempertimbangkan, memilih dan melakukan (atau) mungkin tidak melakukan tindakan yang berbeda baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan publik, dengan mencamkan kebaikan demokrasi.

Istilah otonomi daerah juga dapat dimaknai sebagai kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.¹⁴⁸

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).¹⁴⁹ Pemaknaan otonomi ini dalam ilmu administrasi publik disebut daerah yang memerintah sendiri atau daerah otonom (*local self government*).

¹⁴⁶ Hardian, "Otonomi Daerah Sebuah Solusi atau Menambah Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam," *Makalah Sekolah Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor*, 2004, hal. 1.

¹⁴⁷ David Held, *Demokrasi Dan Tataan Global; dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004, hal. 180-181.

¹⁴⁸ Ateng Sjafrudin, *Pasang Surut...*, *Op. Cit.*, hal. 5.

¹⁴⁹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 108-109.

Dengan demikian otonomi daerah dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/ daerah masyarakat itu sendiri. Pengertian lebih luas dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah/ daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.

Lebih lanjut UU No. 5 Tahun 1974 mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu dalam UU No. 22 Tahun 1999 mendefinisikan otonomi daerah sebagai wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setelah direvisi kembali UU No. 22 Tahun 1999 berganti menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan.¹⁵⁰

Dari berbagai rumusan otonomi daerah dalam undang-undang yang pernah berlaku, otonomi daerah memiliki makna korelatif sebagai kewenangan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri

¹⁵⁰ Lihat Pasal 1 ayat (5) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

untuk kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Konsep otonomi daerah, menurut Ma'mun Ridwan, telah ada sejak zaman kerajaan-kerajaan di Nusantara, Pemerintah kolonial Belanda dan Jepang, sampai Indonesia merdeka hingga sekarang, sebenarnya telah melaksanakan konsep otonomi daerah. Pada setiap zamannya terdapat benang merah yang menunjukkan bahwa substansi otonomi daerah telah lama ada, yakni memberikan kewenangan pada pemerintahan daerah, untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk mengoptimalkan potensi sumber daya manusia dan potensinya. Realitasnya menunjukkan, konsep otonomi daerah mendorong penyelenggaraan pemerintah daerah bisa secara efektif dan efisien. Zaman penjajahan Belanda, otonomi daerah diterapkan untuk kepentingan pemerintah kolonial. Gubernur Jenderal memberikan kewenangan kepada pemerintah swapraja ataupun daerah Gubernemen, dan para pemimpin rakyat (*volks hoofden*) dibiarkan memerintah rakyatnya sendiri.¹⁵¹

Konsep otonomi, menurut Ismail Sunny sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, ada lima tingkatan, yaitu:¹⁵²

1. Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui UU No.5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal.
2. Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan

¹⁵¹ Saepudin, "Otonomi Daerah; Landasan Hukum dan Asas Pemerintahan Daerah, dalam <http://saepudinonline.wordpress.com/2010/07/04/otonomi-daerah-landasan-hukum-asas-pemda/>, akses tanggal 9 Maret 2011, pukul 20. 45 WIB.

¹⁵² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op. Cit.*, hal. 87-88.

keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan pemerintah pusat.

3. Negara *quasi* federal dengan provinsi atas kebaikan pemerintah pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintahan pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu.
4. Negara federal dengan pemerintahan federal, seperti negara Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Swiss.
5. Negara Konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth*.

Manfaat Otonomi Daerah, menurut Shabbir Cheema dan Rondinelli, sebagaimana dikutip Dadang Solihin,¹⁵³ yaitu: (1) Perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen; (2) Memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat; (3) Perumusan kebijaksanaan dari pemerintah akan lebih realistis. (4). Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

Menurut Logemann, otonomi berarti pemerintahan untuk mengurus sendiri rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri (*vrije beweging*) bagi satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang

¹⁵³ Dadang Solihin. dkk, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 11.

dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.¹⁵⁴ Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuoding*) otonomi daerah yang diadopsi.¹⁵⁵

Sebagaimana dijelaskan R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud, bahwa terdapat beberapa sistem rumah tangga daerah, yaitu; sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata atau riil. Namun selain ketiga sistem rumah tangga tersebut, menurut Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Demikian pula menurut S.H Sarundajang, setidaknya terdapat lima macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yakni: 1) otonomi organik/ rumah tangga organik; 2) otonomi formal/ rumah tangga formal; 3) otonomi material/ rumah tangga substantif; 4) otonomi riil/ rumah tangga riil; 5) otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab.¹⁵⁶

Otonomi dalam arti seluas-luas itu bermakna daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan melalui undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan

¹⁵⁴ E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Otonomi Daerah 1903-1978*, Djambatan, Jakarta, 1960, hal. 15-16.

¹⁵⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 84.

¹⁵⁶ *Ibid.*, hal. 85.

peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah.¹⁵⁷ Atau dengan kata lain, otonomi disebut “luas” ketika kewenangan sisi (residu) berada ditangan pusat (seperti pada negara federal); sedangkan “nyata” berarti kewenangannya menyangkut hal-hal yang diperlukan, tumbuh dan hidup, serta berkembang di daerah; dan akhirnya disebut “bertanggung jawab” karena kewenangan yang diserahkan harus diselenggarakan demi pencapaian tujuan otonomi daerah.

Van Der Pot, sebagaimana diikuti Koesoemahatmadja memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrij* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintah lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintah. Urusan pemerintah yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggung jawab

¹⁵⁷ Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.*, hal. 27-28

satuan pemerintah yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian hakikat isi otonomi.¹⁵⁸

Pada hakekatnya desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritorial tertentu. Sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah. Ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subyek dan bukan obyek otonomi perlu dicanangkan di masa depan untuk meluruskan penyelenggaraan otonomi daerah.

Sejak lama Hatta (1957), menegaskan bahwa otonomisasi suatu masyarakat oleh Pemerintah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi tetapi juga mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.¹⁵⁹

Dengan visi yang sama, Kartohadikusumo (1955), sebagaimana dikutip Bhenyemin Hoessein, mengatakan bahwa pada hakekatnya otonomi merupakan usaha untuk mendapatkan jawaban kembali semangat dan kekuatan rakyat guna membangun masa depan mereka sendiri yang luhur.¹⁶⁰

¹⁵⁸ R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar...Op. Cit.*, hal.15.

¹⁵⁹ Indra J. Piliang (ed.), *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003. hal. 1.

¹⁶⁰ Bhenyamin Hoessein, "Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah," *Makalah*, Disampaikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002. hal. 4

Perlu dipahami bahwa, otonomi hadir dalam upaya menjamin kepentingan masyarakat. Kepentingan masyarakat dalam hal ini dapat bersifat publik juga privat. Dapat pula menyangkut urusan pidana, agama, adat-istiadat, dan lain-lain, bahkan mungkin hubungan internasional. Dengan demikian, terdapat rumusan ambigu terhadap konsep otonomi daerah. Karena sejatinya, yang menjadi urusan pemerintah daerah adalah hanya urusan rumah tangga daerah (*huishouding*).¹⁶¹

Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang diberikan UUD 1945, yang secara umum termaktub dalam pasal 18. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya pada ayat (5) tertulis, “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Dan ayat (6) juga menyatakan, “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”¹⁶²

Dalam konsep otonomi daerah, dikenal pula asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Sehingga sebagai konsekuensi dari pemberlakuan otonomi daerah tersebut, dibentuk pula perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu melalui UU No. 25 Tahun 1999 Tentang perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan daerah.

¹⁶¹ Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *Op. Cit.*, hal. 27.

¹⁶² Lihat UUD 1945 Pasal 18.

Selain itu, otonomi daerah di Indonesia yang juga mengamankan UUD 1954 menyebutkan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota di pilih secara demokratis.¹⁶³ Ketentuan ini kemudian direalisasikan melalui Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Otonomi daerah di lain pihak, juga memperkenalkan kecenderungan baru, yakni banyaknya lembaga sosial masyarakat baru yang bertujuan untuk mengatasi konflik, perbedaan etnis, dan masalah-masalah sosial ekonomi dengan bantuan minimal dari pemerintah lokal. Pemerintah lokal juga mencoba mengadopsikan peran aktif mengasimilasi kepentingan golongan minoritas.¹⁶⁴

Sehingga melahirkan dampak positif otonomi daerah, yaitu memunculkan kesempatan identitas lokal yang ada dimasyarakat. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah pusat mendapatkan respon tinggi dari pemerintah daerah dalam menghadapi masalah yang berada di daerahnya sendiri. Bahkan dana yang diperoleh lebih banyak dari pada yang mendapatkan melalui jalur birokrasi dari pemerintah pusat. Dana tersebut memungkinkan pemerintah lokal mendorong pembangunan daerah serta membangun program promosi kebudayaan dan pariwisata.

Pemberian otonomi kepada daerah sejatinya merupakan konsekuensi dari penerapan kebijakan desentralisasi teritorial. Wujudnya berupa hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

¹⁶³ Lihat Undang-Undang No. 32 tahun 2004. Pasal 1.

¹⁶⁴ Kendra Clegg, "Dari Nasionalisasi ke Lokalisasi; Otonomi Daerah di Lombok," dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Jakarta, 2005, hal. 193.

Manifestasinya berupa penyerahan sebagian urusan pemerintah dan sumber-sumber pembiayaan kepada pemerintah daerah yang pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Ini berarti bahwa prakarsa dan penentuan prioritas serta pengambilan keputusan sepenuhnya menjadi hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di negara kesatuan, terdapat beberapa ciri yang bersifat esensial, yaitu: 1) adanya supremasi dari parlemen atau lembaga perwakilan rakyat pusat; dan (2) tidak adanya badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan (*the absence of subsidiary sovereign bodies*). Sedangkan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelf wetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelf bestuur*) yang diemban secara demokratis.¹⁶⁵ Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah menurut aturan yang ditetapkan, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintahan pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintahan daerah (*local government*).¹⁶⁶

¹⁶⁵ M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006, hal. 12. Kewenangan *zelfwetgeving* diberikan batasan pengertian sebagai kewenangan daerah membentuk peraturan perundang-undangan sendiri. Lihat juga Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, 1970, hal. 14. Menurut Notohamidjojo kewenangan *zelfbestuur* diartikan sebagai salah satu usaha pemerintah dalam mengambil tindakan buat melayani kesejahteraan umum, bahwa *zelfbestuur* adalah kewenangan untuk melakukan pemerintahan sendiri.

¹⁶⁶ Bagir Manan, *Hubungan...*, *Op. Cit.*, hal.17

Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Sehingga, aspek spasial dari masyarakat telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang (urusan pemerintahan). Dengan penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, maka terjadi distribusi urusan pemerintahan.¹⁶⁷

Menurut Nasroen, daerah otonom adalah suatu bentuk pergaulan hidup dan oleh sebab itu antara rakyat/penduduk daerah otonom itu harus ada ikatan diantaranya kepentingan bersama. Jadi, daerah otonom tidak boleh bertentangan dan merusak bingkai dasar kesatuan dalam negara.¹⁶⁸ Sedangkan Siswanto Sunarno memberi pengertian daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri.¹⁶⁹

Kata desentralisasi dan otonom dalam pelaksanaannya sangat berbeda karena makna desentralisasi bersentuhan dengan proses dalam arti pembentukan daerah otonom dan disertai/diikuti penyerahan kekuasaan (urusan pemerintah) dan untuk itu harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan otonomi bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil proses pembentukan

¹⁶⁷ Marto Silalahi, "Perlunya Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Meningkatkan Penyelenggaraan Pemerintahan," *Makalah*, Tidak dipublikasikan, hal. 6.

¹⁶⁸ M. Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta, 1954, hal. 4 dan 9.

¹⁶⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 6.

daerah otonom. Pembentukan daerah otonom berarti pembentukan organisasi penyelenggaraan otonomi atau pemerintah daerah.¹⁷⁰

Banovets, sebagaimana dikutip Gadjong menyebutkan bahwa pemerintah lokal (daerah otonom) adalah sendiri dari sistem pemerintah, baik negara kesatuan maupun federal (*local govermen also was the cornerstone of the govermental system*). Pemerintahan lokal mempunyai satu dari dua arti, yaitu (1) pemerintahan dari semua bagian dari negara dengan memakai alat-alat lokal yang disetujui dan bertanggung jawab hanya kepada pemerintah sentral. Jadi, ini merupakan bagian dari sistem sentralisasi, disebut pemerintah negara lokal dan (2) pemerintah oleh badan-badan lokal, dipilih secara bebas dan tunduk kepada supremasi pemerintah nasional, ditopang dalam beberapa kehormatan dengan kekuasaan, kebijakan dan tanggung jawab yang bisa mereka lakukan tanpa pengawasan pemerintah yang lebih tinggi.¹⁷¹ Menurut Prabawa, dikenal ada dua jenis pemerintahan lokal administratif dan pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri.¹⁷²

Dalam *local government* atau daerah otonom dalam pengertian organ maupun fungsi tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pada daerah otonom hampir tidak terdapat cabang dan fungsi yudikatif. Hal ini terkait dengan materi pelimpahan yang diterima oleh pemerintah lokal. Kewenangan legislasi dan yudikasi di daerah tetap merupakan bagian dari pemerintah pusat.¹⁷³

¹⁷⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah..., Op. Cit.*, hal. 112

¹⁷¹ James M. Banovets, *Managing Local Government, Cases in Decision Making*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan..., Op. Cit.*, hal. 112

¹⁷² Prabawa Utama, *Pemerintah di Daerah*, Cet-I, Indo Hill Co, 1991, hal. 4.

¹⁷³ Hanif Nurcholis, *Teori..., Op. Cit.*, hal. 25.

De Guzman dan Taples, sebagaimana dikutip Nurckholis menyebutkan unsur pemerintahan daerah yaitu:¹⁷⁴

3. Pemerintahan daerah adalah subdivisi politik kedaulatan bangsa dan negara;
4. Pemerintahan daerah diatur oleh hukum
5. Pemerintah daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat.
6. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan.
7. Pemerintah daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

Dengan menelaah uraian tersebut, dapat dipahami bahwa otonomi daerah berhubungan dengan pemerintahan daerah otonom (*self local government*). Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hirarkis tapi sebagai sesama badan publik dalam kerangka melaksanakan otonomi. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat; hubungan sesama organisasi publik.

Semangat ini tertuang di dalam Pasal 1 angka (6) UU No. 32 Tahun 2004, dinyatakan bahwa: “Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”¹⁷⁵

Dalam daerah otonom, terdapat unsur-unsur pokok berikut:¹⁷⁶

¹⁷⁴ *Ibid.*, hal. 26.

¹⁷⁵ Lihat Pasal 1 ayat (6) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁷⁶ Siwanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...Op. Cit.*, hal. 7.

1. Unsur batas wilayah. Sebagai kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, terutama dalam upaya penetapan kebijakan dan pemenuhan hak-hak masyarakat.
2. Unsur pemerintahan. Eksistensi pemerintahan daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri.
3. Unsur masyarakat. Masyarakat sebagai unsur pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesselschaft*, yang mempunyai tradisi, kebiasaan dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berfikir, bertindak dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat.

Konsep otonomi daerah bagi sebagian besar masyarakat—terutama aparatur birokrasi—dianggap sebagai pemindahan “kekuasaan politik” dari pemerintah pusat—dalam hal ini negara—kepada “pemerintah daerah” (masyarakat); *“a transfer of political power from the state to society.”* Dalam konsep tersebut tidak bisa dipungkiri bahwa kekuasaan politik yang ditransfer dari Negara kepada masyarakat bisa diartikan sebagai wahana untuk keluar dari pengaruh pemerintah pusat, atau kalau bisa memerdekakan diri dari Negara pusat. *A transfer of political power from the state to society* sering dipahami pula sebagai penihilan pemerintah pusat dalam rangka penentuan regulasi daerah,

sehingga yang terjadi kemudian ialah lahirnya peraturan-peraturan daerah bermasalah.¹⁷⁷

Sebagai Negara kesatuan, Indonesia dalam sendi territorial menganut asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi sebagai asas-asas pemerintahan di daerah, Hal itu pun dianut oleh Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk Republik, bahkan asas tugas pembantuan pun sebenarnya termasuk ke dalam *politiek (staatkundige) decentralisatie*.¹⁷⁸

Wewenang ini harus dipahami sebagai benang merah yang menghubungkan simpul-simpul kesatuan Negara. Pada tataran daerah otonom, penerapan asas territorial tersebut diimplimentasikan dalam pendelegasian tugas kewenangan penyelenggaraan pemerintah dari kepala daerah kepada organ pemerintah terendah sebagai ujung tombak pelaksana kewenangan otonomi daerah, dalam lingkup territorial (daerah) tertentu, yang dalam hal ini adalah desa. Oleh karena itu Kepala Desa harus dipahami sebagai personifikasi Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah di suatu territorial (daerah) yang bernama Desa.

C. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi daerah sebenarnya konsep yang sudah tidak asing lagi di Indonesia. Sejak masa Hindia Belanda sejatinya telah mencoba melaksanakan pemerintahan dengan sistem desentralisasi otonomi. Hal ini di tandai dengan berlakunya Undang-Undang Desentralisasi 1903 (*Desentralisatie Wet 1903*). Ketentuan tersebut selain dimaksudkan oleh pemerintah kolonial Belanda sebagai

¹⁷⁷ Hernadi Affandi, "Tarik Ulur Desentralisasi vs Sentralisasi," *Harian Pikiran Rakyat*, Senin, 03 Januari 2005.

¹⁷⁸ Sjahran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1997, hal. 29

landasan yuridis formal bagi daerah-daerah untuk mengatur ikhwal rumah tangganya sendiri, juga untuk membagi daerah-daerah otonom yang mereka kuasai itu menjadi *gewest* (semacam pemerintahan provinsi), *regenschaap* (semacam pemerintahan kabupaten), serta *staatgemeente* (semacam pemerintah kota).¹⁷⁹

Perubahan politik dalam pemerintahan Indonesia kemudian benar-benar mengalami perubahan setelah kemerdekaan. Melalui salah satu pasal UUD 1945, yakni pasal 18, pemerintahan Indonesia menganut sistem desentralistik. Dasar hukum ini kemudian menjadi acuan dalam melahirkan UU No. 1 Tahun 1945. Implementasi otonomi daerah melalui dasar hukum ini di awal kemerdekaan mengalami berbagai kendala, terutama terkait pergulatan mencari makna kebangsaan yang dipandang sebagai identitas sekunder, yang behadapan dengan persoalan identitas primer berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat dan bahasa, serta tradisi lokal.¹⁸⁰

Tiga tahun kemudian dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1948 yang memberi ruang gerak otonomi yang lebih luas dibanding sebelumnya. Guna menghidupkan pemerintahan lokal dan kesatuan sosial, dibentuk daerah tingkat III yang satuannya dapat berupa desa atau satuan yang setingkat. Dalam perkembangan kemudian, guna mencegah menguatnya primordialisme, daerahisme, provinsialisme, dan merupakan upaya kontrol pusat, maka di keluarkanlah UU No. 1 Tahun 1957. Di bawah undang-undang baru ini kandungan keseimbangan antara pusat dan daerah lebih mengemuka. Namun, stabilitas itu tidak berjalan

¹⁷⁹ H.M Syafi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Averroes Press, Yogyakarta, 2007, hal. 10.

¹⁸⁰ Pheni Chalid., *Otonomi...*, *Op. Cit.*, hal. 2.

lama, segera saja muncul ketegangan di tengah masyarakat terkait konflik ideologi dan politisasi massa yang di motori PKI hingga kemudian melahirkan UU No. 18 Tahun 1965, yang berujung dengan kudeta berdarah.¹⁸¹

Bertolak dari berbagai kebijakan desentralisasi pasca kemerdekaan itu, diskursus otonomi daerah terus berkembang dari waktu ke waktu. Tampaknya kebijakan otonomi daerah pasca kemerdekaan terus berbolak balik arah; dari desentralisasi administrasi yang menekankan efisiensi ke desentralisasi politik yang menekankan aspek demokrasi. Realitas ini tentu di pengaruhi oleh situasi sosial dan politik yang berkembang serta pandangan dan konsepsi politik penguasa dan kekuatan politik pendukungnya.

Ketika kekuasaan beralih dari rezim Orde Lama ke tangan Orde Baru, otonomi daerah kemudian menjadi konsep yang sangat mahal untuk diterapkan. Selama rezim tersebut, pemerintah dalam mengakomodir gejolak kebinekaan justru dengan cara-cara yang tidak akomodatif. Berbagai kebijakan pemerintahan tentang otonomi daerah yang diterapkan pada masa Orba, baik berupa undang-undang (UU) maupun peraturan pemerintah (PP), pada dasarnya tidak dimaksudkan agar otonomi daerah dapat diwujudkan. Tetapi bagaimana meredam gejolak tuntutan otonomi dengan menitikberatkannya pada Pemda Tingkat II, sehingga otonomi yang diterapkan hanya sebatas slogan-slogan. Kebijakan pusat dinilai sebagai keputusan sepihak yang implikasinya harus dipikul sendiri oleh daerah. Hal ini tentunya sangat ironis karena makna atau konsep otonomi belum dipahami dengan baik. Sembilan belas tahun kemudian, dengan mengusung

¹⁸¹ *Ibid.*, hal. 2-3.

simbol Orde Baru, pemerintah menerbitkan UU No. 5 Tahun 1974 yang sebenarnya tidak memberi ruang gerak yang memadai bagi tokoh-tokoh daerah untuk membangun kekuatan dengan identitas daerah dan memang di desain untuk mengendalikan daerah.¹⁸²

Realitas ini menurut Siti Zuhro, berakibat terhadap beberapa hal,¹⁸³ yaitu: *Pertama*, otonomisasi yang semestinya mampu mengurangi kecenderungan sentralisasi kekuasaan, ternyata justru semakin memperkuat dominasi pusat terhadap daerah. Dalam hal ini daerah sangat tergantung pada pusat, baik dari segi dana maupun program pembangunan daerah. *Kedua*, institusi demokrasi di daerah seperti DPRD sengaja tak di fungsikan dan tak diperankan. Sebaliknya, institusi ini diperlakukan sebagai pemerintah daerah. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif tidak hanya mengaburkan fungsi dan peran kedua lembaga tersebut, tetapi juga telah menciptakan hancurnya sistem kontrol terhadap kinerja pemerintah daerah. *Ketiga*, daerah-daerah yang memiliki kekayaan alam yang melimpah merasa daerahnya dijadikan sasaran eksploitasi pusat. Dalih demi pemerataan yang sering di dengungkan, hanya sebatas slogan semata. Karena pemerintah pusat telah mengelolanya menjadi bantuan pembangunan untuk kepentingan *status quo*.

Hadirnya otonomi daerah sejatinya memang merupakan upaya pemerintahan dalam memberikan jawaban atas tuntutan pemerataan pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan politik yang efektif. Dalam konteks ini persoalan desentralisasi berkaitan erat dengan

¹⁸² *Ibid.*, hal. 3.

¹⁸³ Siti Zuhro, "Otonomi dan Kerusakan Di Daerah," dalam Frans M. Parera, et. al., *Demokratisasi dan Otonomi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 1999, hal. 159-160.

persoalan pemberdayaan, dalam arti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada masyarakat daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan. Disamping itu, upaya *empowerment* akan menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab dari organisasi pemerintahan di tingkat daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternative dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan masyarakat daerahnya sendiri.

Hal ini selaras dengan gagasan Logemann yang memberikan definisi konsep otonomi sebagai, “kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom, yang berarti juga memberikan kesempatan kepadanya untuk menggunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya dan untuk mengurus kepentingan publik. Kekuasaan bertindak merdeka yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri.”¹⁸⁴

Dasar pemikiran semacam itulah yang kemudian dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang lahir seiring gelombang reformasi dan demokratisasi di Indonesia. Dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, Indonesia memasuki tahap baru pemerintahan. Desentralisasi dan otonomi yang nyata diharapkan menjadi solusi yang tepat untuk berbagai persoalan yang ada di daerah. Asumsi dasar desentralisasi yaitu mendekatkan pelayanan dengan rakyat. Dengan sistem desentralisasi, pelayanan publik menjadi mudah direalisasikan mengingat adanya kedekatan antara penyedia layanan dan pengguna layanan. Terlebih lagi

¹⁸⁴ E. Koswara, *Kebijaksanaan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, LP3ES, Jakarta, 2001, hal. 59.

mengingat bentuk negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang sulit dijangkau dan setiap wilayah memiliki karakteristik yang sangat berbeda.¹⁸⁵

Di tengah-tengah pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999, guliran konsep amandemen terhadap UUD 1945 berjalan seiring dengan semakin menguatnya krisis kepercayaan sebgai elemen masyarakat terhadap profil pimpinan nasional. Pemerintah dan parlemen kemudian melahirkan suatu kesepakatan untuk melakukan proses amandemen UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahap (1999-2002). Landasan atau jiwa pelaksanaan pemerintahan daerah setelah amandemen UUD 1945 mengalami perubahan yang mendasar mengenai penyelenggaraan negara dan pemerintahan, termasuk didalamnya mengenai landasan pelaksanaan pemerintahan daerah.¹⁸⁶

Ada beberapa alasan rasional tentang urgensi otonomi daerah bagi Indonesia dewasa ini,¹⁸⁷ *Pertama*, persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum memungkinkan. Sejumlah persyaratan juga harus dipenuhi terutama yang menyangkut perwujudan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Sementara itu, saat ini masyarakat Indonesia sedang mengalami proses transisi dalam mewujudkan sebuah demokrasi. Kedua, pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (negara bangsa) yang sudah lama di bangun. Sehingga otonomi merupakan upaya mengembalikan harkat, martabat dan harga diri masyarakat Indonesia di daerah yang selama puluhan tahun termarjinalkan. *Keempat*, pemantapan demokrasi politik.

¹⁸⁵ Pheni Chalid, *Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005, Hal. 27.

¹⁸⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan....*, *Op. Cit.*, hal. 162-163.

¹⁸⁷ Syaukani, dkk., *Otonomi Daerah....*, *Op. Cit.*, hal. 36-45.

Demokrasi tanpa ada penguatan politik lokal akan menjadi sangat rapuh, karena tidaklah mungkin sebuah demokrasi dibangun hanya dengan memperkuat elite politik nasional. *Kelima*, keadilan. Desentralisasi dan otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara.

Prasyarat utama dalam mengimplementasikan desentralisasi dan otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat. Sehingga, dalam proses pembangunan daerah mulai dari tahap perencanaan hingga pengawasan melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat mendorong proses demokratisasi berjalan dengan lancar dengan prinsip dasar partisipasi, kontrol, transparansi dan akuntabilitas. Hal ini sebagai upaya mentransformasikan segenap potensi pertumbuhan masyarakat menjadi kekuatan nyata masyarakat, untuk melindungi dan memperjuangkan nilai-nilai dan kepentingan di dalam arena segenap aspek kehidupan.¹⁸⁸

Dalam tataran praktis, otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional. Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*). Hal tersebut karena pada saat ini dan di masa yang akan datang pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya. Dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan

¹⁸⁸ Pheni Chalid, *Op. Cit.*, hal. 70.

liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan dihadapkan pada masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutan (*damaging community*).¹⁸⁹

Kebijakan desentralisasi di Indonesia telah mengubah secara mendasar dan radikal konsepsi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan ada yang menyebut kebijakan ini sebagai *big bang policy*, karena merupakan koreksi atas praktik pemerintahan yang menitikberatkan pada desentralisasi administrasi ketimbang desentralisasi politik. Dalam implementasinya, tampaknya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang mengacu pada UU No. 22 Tahun 1999 ini mengalami banyak masalah. Beberapa diantaranya yaitu, terkait hubungan pusat-daerah-desi, kewenangan antar pusat-daerah-desi, hubungan antara provinsi dengan kabupaten/ kota dan desa, fungsi DPRD, hubungan DPRD dengan masyarakat, serta beberapa persoalan lain.¹⁹⁰ Berbagai persoalan ini timbul tentu disebabkan, pertama, adanya kekurangan yang terdapat pada kerangka hukum yang menjadi landasan yuridisnya; kedua, karena kekurangpahaman para pelaku dan masyarakat atas konsep dan teori *local government* (pemerintahan daerah, dan daerah otonom) itu sendiri.

Realisasi dari amanat perubahan UUD 1945 secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum pemerintahan daerah. Kaidah pasal 18 UUD 1945 sebelum diamanatkan diperluas dengan 2 pasal, yang tentunya kaidah yang terkandung di dalamnya turut berubah. Untuk itu, pemerintah setelah

¹⁸⁹ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2007, hal, 11.

¹⁹⁰ Hanif Nurcholis, *Teori..., Op. Cit.*, hal. xviii

melakukan evaluasi yang mendasar kemudian menerbitkan UU No. 32 tahun 2004 sebagai landasan hukum pemerintahan daerah yang baru.¹⁹¹ Dasar hukum ini pun tampaknya dalam implementasinya selama hampir 8 tahun juga belum memberikan hasil yang menggembirakan dan masih perlu dilakukan revisi sekaligus penyempurnaan.

Menurut Syarif Hidayat,¹⁹² setidaknya terdapat tiga (3) point yang dapat dijadikan benang merah problematika implementasi satu dasawarsa desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu: *Pertama*, relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia mengalami kecenderungan kembali ke kutub sentralisasi. Hal ini karena UU No. 22 Tahun 1999 yang mencoba menggeser ke kutub desentralisasi di revisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yang justru cenderung mengembalikan ke posisi sentralisasi. *Kedua*, realitas kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah juga harus diletakkan dan dipahami dalam konteks pergeseran relasi negara-masyarakat pasca Orde baru. *Ketiga*, realitas implementasi desentralisasi dan otonomi daerah juga harus dipahami dan dimaknai dalam konteks bias reformasi yang berlangsung di Indonesia satu dasawarsa terakhir.

Peluang pembentukan daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan RI, juga dijelaskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu daerah yang dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang

¹⁹¹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 167.

¹⁹² Syarif Hidayat, "Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan otonomi Daerah," dalam *Jurnal Prisma*, Vol 29/ Juli 2010, hal. 17-18.

memungkinkan terselenggarakannya otonomi daerah.¹⁹³ Sedangkan terkait teknisitas pembentukan daerah otonom diatur melalui PP 129 Tahun 2000 (juncto PP No. 78 Tahun 2007).

Bila dengan maraknya pembentukan daerah otonom beberapa tahun terakhir, daerah dianggap “kebablasan” dalam mengimplementasikan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai dasar hukum otonomi daerah, maka daerah harus di ingatkan dan dikembalikan pada bingkai yang semestinya, melalui upaya-upaya perbaikan dan penyempurnaan konsep maupun mekanisme implementasi otonomi daerah. Sedangkan bila, pemerintah pusat dinilai masih “setengah hati” dalam mendukung implementasi desentralisasi dan otonomi daerah, maka dengan penuh kesadaran hendaknya melakukan introspeksi diri dan menepati *political commitment* yang telah disepakati secara nasional. Dalam bahasa yang lebih abstrak, idealnya ketetapan tentang “kewenangan” dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak harus mengorbankan *ke-Bhinekaan* hanya karena lebih mengedepankan *ke-Tunggal Ikaan*.¹⁹⁴

¹⁹³ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁹⁴ Syarif Hidayat, “Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Transisi Menuju Demokrasi,” *Makalah* dalam seminar Urgensi revisi UU No. 32 tahun 2004 dan Prospeknya, IPDN, Jatinangor, 21 Juni 2010.

BAB III

TINJAUAN TENTANG PEMEKARAN DAERAH DI INDONESIA

A. Sejarah Pemekaran Daerah

Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki beragam suku dan bahasa, tentunya dalam setiap wilayah memiliki karakteristik yang berbeda serta potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan budaya yang khas. Hadirnya kebijakan desentralisasi merupakan solusi yang tepat dengan keberadaan wilayah Indonesia yang begitu luas. Pembangunan di seluruh daerah akan semakin berhasil jika pembangunan wilayah dilaksanakan dengan manajemen otonomi sebagai sistem dalam proses pembangunan nasional. Harapan itulah yang sejak lama juga diimpikan oleh Hatta dalam menata Indonesia di awal kemerdekaan.

Perwujudan otonomi pada daerah akan meningkatkan kreativitas aparatur pemerintah daerah, terutama karena daerah memiliki kesempatan untuk secara aktif melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan seluruh kegiatan pembangunan di daerah. Untuk peningkatan pemerataan kegiatan di daerah dan kemampuan segenap aparat pemerintahan, diperlukan kesiapan seluruh aspek manajemen dari tingkat pusat sampai desa atau kelurahan, yang dalam bahasa Alan Norton disebut sebagai penataan organisasi daerah berbasis efektifitas demokrasi dan jaminan skala ekonomi daerah.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Ermaya Suradinata, *Membangun Daerah Menuju Indonesia Bangkit*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2008, hal. 200-201. Lihat Pula Ajarotni Nasution (ed.), *Naskah Akademik..., Op. Cit.*, hal. 35.

Konsekuensi logis dari aspek otonomi adalah pembentukan daerah atau yang lazim disebut pemekaran daerah. Pemekaran daerah sebenarnya bukan fenomena baru di Indonesia. Sejak zaman Hindia-Belanda, pemekaran daerah sudah menjadi konsepsi penataan daerah oleh pakar ketatanegaraan zaman Hindia-Belanda. Konsepsi tersebut lahir dari kegelisahan atas sistem sentralisasi yang diterapkan pemerintah Belanda. Terlebih *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) 1818 Belanda yang kemudian di amandemen pada 1848, sebagai Konstitusi negara menyatakan bahwa Raja memegang kekuasaan tertinggi atas tanah jajahan di Hindia-Belanda. Ketentuan tersebut kemudian diterjemahkan dalam *Regerings Reglement* (RR; Undang-undang) yang dikeluarkan pada 1854. Peraturan ini memuat aturan pokok kebijakan pemerintah Hindia Belanda. Pasal 1 reglemen tersebut menyatakan bahwa pelaksana pemerintahan umum di Hindia-Belanda adalah gubernur jenderal atas nama raja, dan semua penduduk di tanah jajahan tanpa kecuali wajib mengakui, menghormati, dan menaati gubernur jenderal sebagai wakil Raja Belanda di Hindia-Belanda.¹⁹⁶

Berdasarkan RR 1854, Pemerintah Belanda menjalankan pemerintahan di Hindia-Belanda dengan dua sistem: sistem pemerintahan tidak langsung (*indirect gebied*) dan pemerintahan langsung (*direct gebied*). Sistem tidak langsung yaitu pemerintah Belanda tidak secara langsung memerintah suatu daerah yang sudah ada susunan pemerintahannya. Daerah dimaksud adalah daerah-daerah kerajaan/kesultanan yang sudah ada seperti Kesultanan Yogyakarta, Kesunanan Surakarta, Kesultanan Palembang, Kesultanan Deli, Kesultanan Cirebon, Kesultanan Aceh,

¹⁹⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, "Satu Abad Desentralisasi di Indonesia," *Majalah Prisma*, Vol 29/ No.3/ Juli 2010, hal. 60.

Kesultanan Pontianak, dan beberapa kesultanan lain. Daerah-daerah ini disebut daerah *swapraja* yang diberi hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri (otonomi) dengan suatu kontrak politik. Meskipun diberi hak otonomi namun daerah-daerah ini tetap di bawah pengawasan pemerintah Belanda yang menempatkan seorang *Controleur* atau Residen. Sedangkan sistem pemerintahan langsung berarti pemerintah Belanda memerintah secara langsung wilayah yang dikuasai tersebut dengan pusat di Batavia (Jakarta). Daerah-daerah tersebut dibagi dalam wilayah-wilayah administrasi pemerintahan dengan susunan secara hirarkis: Provinsi, Karesidenan, *Regenscap* (Kabupaten), *District* (Kawedanan), *Onder District* (Kecamatan), dan Desa sebagai wilayah terkecil. Pemerintahan ini disebut sebagai pemerintahan *pangreh praja*.¹⁹⁷

Pada tahun 1856, Menteri Koloni Meier memerintahkan Gubernur Jenderal Pahut mengkaji gagasan-gagasan yang berkembang di kalangan residen dan anggota *Raad van Indie* (Dewan Hindia) tentang perlunya segera pembentukan organisasi pemerintah lokal yang otonom guna mengakomodasi dan melayani kepentingan penduduk golongan Eropa yang berniat menetap dan membangun kehidupan di tanah koloni. Perlu diketahui bahwa, pada saat itu, di kota-kota besar dan daerah perkebunan di Hindia-Belanda telah tumbuh kesatuan masyarakat (*gemeente*) yang terdiri atas orang-orang Eropa. *Gemeente* tersebut tidak mau diurus oleh pemerintah lokal, atau *local resort* yang dikepalai oleh bangsa pribumi. Oleh karena itu, di kota-kota besar seperti Semarang, Bandung, Surabaya, Malang, dan beberapa daerah lain di bentuk pemerintah Kota

¹⁹⁷ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek...*, *Op. Cit.*, hal. 134.

Gemeente. Meski *Gemeente* terpisah dari kepengurusan pribumi, namun dalam menjalankan fungsinya *Gemeente* bersandingan dengan pemerintah kabupaten yang keduanya mempunyai pusat pemerintahan di satu kota namun tempatnya yang berbeda. Pada awalnya pemerintahan *Gemeente* tidak mengalami masalah dengan kabupaten, karena masyarakat yang diurus berbeda. Namun, dalam perkembangannya, *Gemeente* menghendaki mempunyai batas-batas wilayah yang jelas, mempunyai pemerintahan sendiri, dan merupakan badan hukum sendiri.¹⁹⁸

Gagasan ini kemudian masih mengalami perdebatan panjang. Hingga akhirnya berkat upaya dua orang anggota *Tweede Kamer* (Parlemen), yakni LWC Keuchenis dan WK Baron van Dedem, lahirlah undang-undang Desentralisasi pada tanggal 23 Juli 1903. Undang-undang ini disebut *De Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuur in Nederlands-Indie*, yang kemudian disingkat sebagai *Decentralisatie Wet* 1903. Gagasan Keuchenis yang terakomodir dalam *Wet* tersebut misalnya, menuntut agar di daerah-daerah dibentuk *gewestelijk raaden*. Ia juga mendesak untuk segera dilakukan reformasi ketatanegaraan, terutama dengan mengamandemen beberapa pasal RR 1854 yang menjadi dasar hukum kekuasaan sentralistik.¹⁹⁹ Pendukung kelompok ini merasa bahwa kekuasaan sentralistik di tangan seorang Gubernur Jenderal dianggap terlalu besar.²⁰⁰

Undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa pemerintah pusat harus membentuk sebuah dewan di suatu daerah (*gewest* dan bagian *gewest*) sehingga daerah akan menjadi daerah otonom, bukan hanya sebagai wilayah administratif.

¹⁹⁸ Hanif Nurcholis., *Teori dan Praktik...*, *Op. Cit.*, hal. 136.

¹⁹⁹ Soetandyo, *Desentralisasi...*, *Op. Cit.*, hal. 62.

²⁰⁰ Tim Percik, "Proses dan Implikasi Sosial Politik Pemekaran," *Report Paper*. Pdf., 2006, hal. 4.

Pengisian lembaga dewan tersebut dilakukan dengan cara sebagian dipilih dan sebagian diangkat dari kalangan Eropa. Sedangkan dewan yang sudah ada pada *Gewest* dan bagian *Gewest* dijadikan sebagai *local raaden* (dewan pemerintahan lokal). Dewan yang dibentuk di *Gewest* disebut *Gewestelijke Raad*, sedangkan dewan yang dibentuk di bagian *Gewest* disebut *Plaatselijke Raad*.²⁰¹

Namun, ketentuan dalam tata hukum kolonial, *wet* sebagai produk legislasi negeri induk tidak begitu saja (*ipso jure*) berlaku untuk dan di negeri koloni, melainkan harus diimplementasikan lebih dahulu dengan suatu *koninklijke besluit* (KB; Keputusan Raja) untuk kemudian diimplementasikan lebih lanjut dengan suatu keputusan gubernur jenderal yang disebut ordonansi. Demikian pula dengan *Decentralisatie Wet* 1903 yang kemudian disusul dengan pengundangan KB Nomor 39 tahun 1904 (*Decentralisatie Besluit* 1904) dan Ordonansi Nomor 181 tahun 1905 (*Local Raaden Ordonantie* 1905). Ide desentralisasi ini tidak hanya didorong untuk mengurangi kekuasaan sentralistis pemerintahan pusat, namun juga oleh adanya tuntutan dari daerah-daerah yang mempunyai variasi sifat, potensi, identitas, dan kelokalan yang berbeda-beda untuk memperoleh kewenangan yang lebih besar.

Berdasarkan *Decentralisatie Wet* 1903 ini kemudian, sebanyak 15 *Gewest* yang sudah ada di Jawa dijadikan *Gewestelijk Resort* dengan *Gewestelijk Raad*. Disamping itu juga dibentuk 32 *Gemeentelijk Resort* (bagian dari *Gewest* yang bersifat perkotaan), dengan *Gementee Raadnya* di Jawa dan di luar Jawa. Di luar Jawa dibentuk 10 *Plaatselijk Resort* (bagian dari *Gewest* yang bersifat pedesaan),

²⁰¹ Hanif Nurcholis., *Teori dan Praktik...*, *Op. Cit.*, hal. 137.

dengan *Plaatselijk Raadnya*. Khusus untuk pemerintah *Gemeente* sebagai pemerintahan untuk golongan Eropa, mayoritas keanggotaan *Gemeente Raadnya* mutlak harus dari golongan Eropa. Dengan dibentuknya dewan-dewan pada *gewest* dan bagian dari *gewest* tersebut maka kedudukan *gewest* dan bagian dari *gewest* tersebut menjadi wilayah administrasi sekaligus juga sebagai daerah otonom.²⁰²

Pada 1922, *Decentralisatie Wet* 1903 diperbaharui dengan *Wet op de Bestuurherforming* 1922. Dibawah undang-undang baru ini di pulau Jawa di bentuk 3 *provincie* (provinsi) berikut dewan provinsi dan 76 *regentschap* (kabupaten) berikut dewan kabupatennya. Adapun dewan-dewan yang sudah dibentuk di *gewest-gewest (residentie)* sebelumnya di likuidasi, sedang *Gemeente* dipertahankan dengan nama baru *Stadsgemeente*. Di luar Jawa dibentuk *Groupsgemeenschap, Provincie, Regentschap, dan Stadsgemeente* masing-masing dikepalai oleh Gubernur, Bupati/Regent, *Burgemeester*, dan *Voorzitter*. Semua kepala daerah tersebut adalah organ daerah otonom sekaligus sebagai kepala wilayah administrasi. Dalam perkembangannya kemudian, pemerintah Belanda mengeluarkan kebijakan-kebijakan pemekaran daerah jajahan (melalui beberapa *Ind. Staatsregeling* maupun *Ind. Staatsblad*). Sehingga dibentuklah Provinsi-provinsi; Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan dua *gouvernement*, yaitu Surakarta dan Yogyakarta. Sedangkan di luar Jawa dibentuklah *gouvernement* Maluku, Sumatera, Borneo dan *Brote Ost*. Arah yang dituju dari kebijakan ini ialah Pemerintah Hindia-Belanda akan membagi semua daerah Hindia-Belanda

²⁰² *Ibid.*, hal. 137.

menjadi provinsi-provinsi besar yang berotonomi luas dan diberi tugas-tugas *medebewind* yang penting.²⁰³

Sayangnya, proses desentralisasi yang mulai tertata ini mengalami keruntuhan dengan beralihnya kekuasaan dari Pemerintahan Belanda ke Pemerintahan Militer Jepang yang bersifat fasisme pada 8 Maret 1942. Tidak sampai setengah tahun sejak menduduki dan menguasai seluruh kawasan Indonesia, pemerintah Jepang memaklumkan tiga undang-undang (*Osamu Sirei*) tentang sistem fasisme di Indonesia. Perubahan kemudian dilakukan tidak hanya terbatas pada penghapusan pemerintahan lokal serta dewan lokal saja, tetapi juga menyentuh dasar-dasar paradigmatik politik yang melandasinya. Sehingga, tatanan pemerintahan direkonstruksi ke wujud yang amat sentralistis, hierarkhis dan terpaku pada manajemen garis komando kekuasaan Militer Jepang.²⁰⁴

Hadirnya proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 yang ditindaklanjuti dengan lahirkan UUD 1945 sebagai Konstitusi resmi bangsa Indonesia, merupakan bukti berakhirnya kekuasaan Jepang di Indonesia. Pada masa awal kemerdekaan ini kemudian berdasarkan amanat Pasal 18 dan 20 UUD 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan susunan Pemerintahan Indonesia sebagai berikut:²⁰⁵ *Pertama*, untuk sementara waktu Indonesia dibagi dalam 8 provinsi yang masing-masing dikepalai seorang Gubernur. Ke-8 provinsi tersebut, yaitu: Propinsi Sumatera, Borneo (Kalimantan), Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil (Bali dan Kepulauan Nusa). Dan untuk menjalankan tugasnya Gubernur di bantu

²⁰³ *Ibid.*, hal. 139-140.

²⁰⁴ Soetandyo, *Desentralisasi...*, *Op. Cit.*, hal. 64.

²⁰⁵ Hanif Nurkholis., *Teori dan Praktik...*, *Op. Cit.*, hal. 141.

Komite Nasional Daerah (KNID). *Kedua*, daerah provinsi dibagi dalam Karesidenan yang dikepalai oleh seorang Residen. Dan Residen dibantu oleh KNID. *Ketiga*, Kedudukan Kota (*gemeente*) diteruskan namun dengan sistem yang berbeda.

Pada 23 November 1945, dikeluarkanlah UU No. 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan dan Pembentukan Komite Nasional Daerah (KNID) untuk menata pemerintahan di daerah, kecuali Surakarta dan Yogyakarta. Komite tersebut selain menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, juga membantu Kepala Daerah mengatur rumah tangga daerah (otonomi).

Ditengah revolusi fisik yang terus berkejolak, kemudian pemerintah pada 10 Juli 1948 mengeluarkan UU No 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri sebagai pengganti UU No 1 Tahun 1945 yang dianggap tidak mampu membangun sistem pemerintahan daerah yang memadai.²⁰⁶ Undang-undang ini hanya mengatur daerah otonom dan tidak menyinggung daerah atau wilayah administrasi. Menurut undang-undang ini, daerah otonom dibagi atas tiga tingkat: Provinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil).

Setelah revolusi fisik berakhir dan perseteruan Indonesia-Belanda berakhir di Konferensi Meja Bundar (KMB), maka ditempuhlah kesepakatan politik yang didasarkan pada hasil KMB yang berlangsung 23 Agustus – 2 November 1949. Berdasarkan kesepakatan tersebut, Indonesia-Belanda sepakat mendirikan negara

²⁰⁶ Soetandyo, *Desentralisasi...*, *Op. Cit.*, hal. 65. Lihat pula Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2009, hal. 92.

serikat. Negara Republik Indonesia kemudian membuat Konstitusi RIS, sehingga konsep kenegaraan Indonesia berubah menjadi bentuk negara serikat. KMB juga menghasilkan keputusan bahwa Indonesia dimekarkan menjadi 15 (lima belas) negara bagian ditambah satu negara federal RIS. Meski konsep negara serikat lebih menjadikan desentralisasi memperoleh tempat, dan wilayah-wilayah di luar Jawa lebih memiliki wewenang yang banyak dan besar, namun konsep ini dirasakan para *funding father* sangat tidak cocok dengan semangat rakyat Indonesia yang mengedepankan kebersamaan dan persatuan. Maka sejak 17 Agustus 1950, atas desakan kaum unitaris (kelompok yang menghendaki negara kesatuan), Indonesia kembali pada bentuk negara kesatuan dibawah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950). Melalui konstitusi ini, khususnya pasal 131, yang menganut otonomi seluas-luasnya, wilayah Indonesia kemudian dimekarkan kembali dalam beberapa tahap. Di tahun 1950, provinsi Sumatera dimekarkan menjadi Provinsi Sumatera Utara (termasuk didalamnya Aceh), Sumatera Tengah, dan Sumatera Selatan. Sedangkan Yogyakarta mendapat status provinsi Daerah Istimewa. Di tahun 1956, provinsi Kalimantan dimekarkan menjadi Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur.²⁰⁷

Pada tahun 1957, kemudian dikeluarkan UU No 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti UU No 22 Tahun 1948. Dalam undang-undang tersebut, dapat dikatakan bahwa konsepsi pemerintahan dan penataan daerah lebih lengkap dan terperinci, terutama terkait pelaksanaan

²⁰⁷ Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra...*, hal. 92. Lihat pula Hanif Norcholis, *Teori dan Praktik...*, hal. 144.

asas desentralisasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Hal ini dibuktikan dengan dimekarkannya Provinsi Sumatera Tengah menjadi Provinsi Jambi, Riau, dan Sumatera Barat. Sementara Jakarta mendapat status provinsi Daerah Khusus Ibukota. Selain itu, Aceh juga dimekarkan menjadi provinsi tersendiri terpisah dari Sumatera Utara.

Di pertengahan tahun 1959, ternyata kekacauan politik makin menjadi-jadi. Elite politik di daerah yang menjadi penyelenggara pemerintahan di daerah tidak kunjung dewasa dalam berpolitik. Mereka berada dalam kekacauan seperti halnya elite di kabinet yang jatuh bangun. Maka, keadaan tersebut disikapi Presiden Soekarno dengan dikeluarkannya Dekrit presiden 5 Juli 1959, yang berisi antara lain mencabut UUDS 1950 dan kembali ke UUD 1945 dengan sistem demokrasi terpimpin.

Untuk menyesuaikan dengan perkembangan ketatanegaraan saat itu, kemudian presiden menerbitkan Penetapan Presiden (Penpres) No 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan kebijakan tersebut, pemekaran daerah pun terus dilanjutkan. Provinsi Sunda Kecil kemudian dimekarkan menjadi provinsi Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Kemudian juga dibentuk Provinsi Kalimantan Tengah yang mekar dari Kalimantan Selatan. Selain itu, ditahun tersebut Aceh ditetapkan sebagai provinsi Daerah Istimewa. Berlanjut di tahun 1960, Provinsi Sulawesi dimekarkan menjadi Provinsi Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan. Tahun 1963, berdasarkan keputusan PBB, Irian Barat menjadi bagian dari Indonesia. Kemudian, ditahun 1964, dibentuk provinsi Lampung sebagai pemekaran dari provinsi Sumatera Selatan. Dan di tahun yang sama,

dibentuk pula Provinsi Sulawesi Tengah yang merupakan pemekaran dari Sulawesi Utara serta Provinsi Sulawesi Tenggara yang merupakan pemekaran dari Sulawesi Selatan.²⁰⁸

Proses penataan daerah (*teritorial reform*) dan desentralisasi ini tidak mengalami perubahan yang signifikan ketika bergantinya kekuasaan di Indonesia dari Orde Lama ke Orde Baru. Dengan tetap diterapkannya UUD 1945 sebagai konstitusi negara, secara otomatis kebijakan penataan daerah masih memiliki sinergi dengan kebijakan rezim sebelumnya. Kondisinya kemudian berubah ketika landasan hukumnya dirubah melalui UU No 18 Tahun 1965 yang cenderung sentralistis. Implikasi dari perubahan dasar hukum ini adalah, proses pemekaran sangat terbatas, terutama provinsi. Hal ini terlihat dari hanya dibentuknya Provinsi Bengkulu sepanjang rezim Orde Baru, pada tahun 1967 yang merupakan pemekaran dari Provinsi Sumatera Selatan. Sehingga, dalam kurun 1969-1974 Indonesia telah memiliki 26 provinsi, dimana 2 (dua) diantaranya berstatus Daerah Istimewa (Aceh dan Yogyakarta) dan satu berstatus Daerah Khusus Ibukota (Jakarta).

Untuk menjaga “asas kesatuan” Indonesia, kemudian Orde Baru mengeluarkan UU No 5 tahun 1974 sebagai pengganti UU No 18 Tahun 1965. Dengan masuknya Timor-Timur kedalam wilayah Indonesia pada tahun 1975, secara otomatis menambah jumlah provinsi di Indonesia menjadi 27 provinsi, meskipun kemudian Timor Timur lepas pada 1999.²⁰⁹ Kebijakan Orde Baru melalui undang-undang ini tampaknya merupakan sebuah kebijakan desentralisasi

²⁰⁸ Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra...*, *Op. Cit.*, hal. 92. Lihat pula Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah...*, *Op. Cit.*, hal. 82-83.

²⁰⁹ *Ibid.*, hal. 93.

semu atau bentuk otonomi elite pemerintah daerah yang dikontrol elite pemerintah pusat (resentralisasi).²¹⁰ Sehingga, di sini makna *Ketunggal Ikaan* menjadi lebih nyata katimbang warna *Kebhinekaan*.

Lahirnya gelombang Reformasi 1998 telah mengakhiri kekuasaan Orde Baru selama 32 tahun, sekaligus membawa perubahan politik yang luar biasa. Sehingga, wilayah luar Jawa yang selama hampir 40 tahun merasa kurang diperhatikan dan kurang memperoleh perlakuan yang adil telah ‘memaksa’ Pemerintahan Presiden Habibie untuk mengeluarkan undang-undang yang mengakomodir kepentingan daerah sekaligus memberi kewenangan otonomi yang luas kepada daerah. Atas desakan tersebut, maka lahirlah UU No. 22 Tahun 1999. Melalui undang-undang ini, makna *kebhinekaan* di dalam kekuasaan pemerintahan lebih menonjol dan lebih dikehendaki dibandingkan makna *ketunggal-ikaan*.

Lahirnya undang-undang ini di satu sisi juga dibarengi dengan tuntutan yang menggebu-gebu dari sejumlah daerah untuk memekarkan diri. Sedang disisi lain, tuntutan dari rakyat banyak untuk mengamandemen UUD 1945 juga tak terbendung. Maka, tidak heran jika sejak diberlakukannya UU No 22 Tahun 1999 (jo PP 129 Tahun 2000) dan Amandemen UUD 1945, telah mekar ratusan kabupaten/ kota di Indonesia. Meskipun terlepas dari kemampuan sosial-politik-ekonomi untuk secara teknis dapat dikatakan sebagai “benar-benar mampu mekar”, namun kapasitas sosial-politik dan keinginan daerah untuk memperoleh

²¹⁰ Soetandyo, *Desentralisasi..., Op. Cit.*, hal. 68.

pembagian “kue pembangunan” yang lebih adil nampaknya menjadi lebih besar, lebih kuat, dan akan sulit dibendung.

Makna desentralisasi kekuasaan kemudian tidak hanya berkisar pada adanya kewenangan untuk melakukannya sendiri namun telah bergeser kepada dorongan untuk memperoleh perlakuan yang lebih adil dari baik dari Pemerintahan Pusat maupun dari Daerah Induk.²¹¹ Untuk menekan laju pemekaran ini kemudian dikeluarkan UU No 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No 22 tahun 1999 serta PP No 78 tahun 2007 sebagai revisi atas PP No 129 Tahun 2000.

Tarik menarik antara desentralisasi dan sentralisasi kekuasaan tidak terlepas dari pemahaman negara dan rakyat dalam memaknai antara *Ketunggal-Ikaan* dengan *Kebhinekaan*. Tarik menarik tersebut terjadi sejak lama dan memang menunjukkan adanya permasalahan selaku Bangsa (Indonesia) secara keseluruhan. Walaupun demikian makna *Kebhinekaan* dengan segala atribut identitas sosial-politik kedaerahan menjadi hal utama yang nampaknya lebih didesakkan oleh rakyat yang mau tidak mau harus memperoleh perhatian baik dari Pemerintahan Pusat maupun Pemerintahan daerah Induk.

Gelombang pemekaran daerah sebagai bentuk penguatan politik identitas lokal, politik desentralisasi, upaya percepatan pembangunan, dan kepentingan pusat meredam gejolak daerah pasca reformasi, ternyata telah bergerak cepat dan sulit dibendung. Sejak tahun 1999-Februari 2008, telah bertambah 179 (66%) daerah otonomi baru dan ini akan terus bertambah setiap tahun. Tahun 1999

²¹¹ Tim Percik, “Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran: Studi Kasus di Sambas dan Buton,” *Report Paper*, Desember 2007, hal. 5.

terdapat 341 daerah yang terdiri 26 provinsi, 73 kota, dan 169 kabupaten. Pada Februari 2008 menjadi 520 daerah dengan rincian 33 provinsi, 104 kota, dan 310 kabupaten. Berarti telah terjadi penambahan daerah baru yakni 7 provinsi, 31 kota, dan 141 kabupaten. Sebaran pemekaran berada di Jawa (5%) dan luar Jawa (95%). Sumatera bertambah 65 daerah baru (26%), Sulawesi 31 (17%), Papua 27 (15%), Kalimantan 25 (14%), Maluku 13 (7,3%), Nusa Tenggara 9 (5%), dan Jawa 9 (5%).²¹²

Menjelang Pemilu 2009, Pemerintah diwakili Menteri Dalam Negeri dan DPR kembali memaparkan rencana persetujuan membentuk kembali 12 daerah otonomi baru yang sudah diusulkan sejak tahun 2008 dan menunda usulan 15 daerah baru hingga usai Pemilu.²¹³ Namun nyatanya, hingga tahun 2010, Kementrian Dalam Negeri tengah menerima 181 usulan.²¹⁴ Untuk merespon usulan pemekaran yang tak terbendung ini kemudian, di akhir tahun 2010, Kementrian Dalam Negeri mengeluarkan dokumen penataan daerah. Dalam dokumen tersebut, pemerintah telah memproyeksikan penambahan 11 provinsi dan 54 kabupaten/kota baru dalam rentang waktu 15 tahun ke depan (2010-2025).

²¹² Litbang Kompas, dalam *Kompas*, Edisi 11 Februari 2008. hal. 6. Lihat pula *Media Indonesia*, 28 Januari 2008. hal 2. Sedang berdasarkan Riset Suara Pembaruan, dalam kurun 10 tahun (1999-2009), sebanyak 205 daerah otonom baru (DOB) telah terbentuk. Daerah itu meliputi 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota. Dengan demikian, total jumlah daerah otonom di Indonesia menjadi 524 daerah otonom, yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota, tidak termasuk 6 daerah administratif di DKI Jakarta, dalam www.suarapembaruan.com, akses pada 10 September 2010, pukul 19.55 WIB.

²¹³ *Media Indonesia*, Edisi 25 Maret 2008. hal 1.

²¹⁴ Gamawan Fauzi, "Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien", dalam *Majalah Prisma*, Volume 29/No 3/Tahun 2010, hal. 79. Lihat pula Antonius Tarigan, "Dampak Pemekaran Wilayah", dalam *Majalah Perencanaan Pembangunan*, Edisi 1, Tahun XVI, 2010. hal. 22.

Dengan penambahan tersebut, Indonesia akan memiliki 44 provinsi dan 545 kabupaten/kota pada tahun 2025 nanti.²¹⁵

Dalam konsepsi penataan daerah, sebenarnya pemekaran daerah bukanlah “barang haram”, bahkan perlu didukung mengingat begitu pentingnya tujuan yang hendak dicapai.²¹⁶ Namun, melihat kurang baiknya hasil survey, evaluasi, dan analisis para ahli tentang kinerja daerah baru dan makin menguatnya sentimen politik lokal (etnis, wilayah, agama), maka pemekaran daerah perlu kiranya ditinjau ulang dan ditata kembali. Selain itu, pemekaran daerah yang sudah berlangsung mestinya dapat diarahkan atau diberdayakan sebagai modal pembangunan yang lebih merata diseluruh lapisan masyarakat daerah dan terkontrol dengan baik.

B. Aspek-aspek Pemekaran Daerah

Penataan wilayah (*teritorial reform*) pada dasarnya merupakan bagian dari manajemen pemerintahan daerah, yang dimaksudkan untuk menata wilayah administratif suatu daerah agar rentang kendali menjadi lebih efektif dan efisien. Idealnya, penataan wilayah ini dilakukan seiring dengan perkembangan suatu daerah, sehingga pertumbuhan dan kemajuan tersebut tidak hanya terpusat tetapi dapat dinikmati secara merata di seluruh wilayah. Pertumbuhan pusat-pusat

²¹⁵ “Desain Besar Penataan Daerah 2010-2025 Indonesia Jadi 44 Provinsi,” dalam <http://www.suarapembaruan.com/index.php?modul=news&detail=true&id=24550>, akses pada 8 April 2011, pukul 10.12 WIB.

²¹⁶ Tujuan yang luas itu sebagaimana termuat dalam a PP Nomor 129 tahun 2000 Tentang Tata Cara Pembentukan dan Penghapusan Daerah, yakni untuk mensejahterakan rakyat daerah. Namun, semenjak lahirnya PP Nomor 78 Tahun 2007 sebagai revisi PP Nomor 129 tahun 2000, tujuan itu justru tidak dicantumkan. Lihat penjelasan PP Nomor 129 tahun 2000 dan PP Nomor 78 Tahun 2007.

kegiatan ekonomi yang baru biasanya menjadi awal bagi perkembangan suatu daerah. Pertumbuhan ini sejalan dengan potensi yang dimiliki daerah tersebut, baik yang bersumber dari kekayaan alam, maupun yang berupa sumber-sumber daya lainnya, seperti kemajuan industri, dan sebagainya.

Dalam berbagai regulasi dan kebijakan yang mengatur pemekaran daerah, juga telah secara rigid dijelaskan bahwa tujuan pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui: peningkatan pelayanan kepada masyarakat; percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; percepatan pengelolaan potensi daerah; dan peningkatan keamanan dan ketertiban. Namun, pemekaran suatu daerah tidak terlepas dari kontestasi kepentingan-kepentingan elite yang ada untuk mendapatkan kekuasaan, karena dengan pemekaran daerah akan membuka ruang bagi elite-elite yang sebelumnya tidak mendapatkan kekuasaan untuk mendapatkan kekuasaan baru.²¹⁷

Kondisi ini tidak lain karena dalam proses pemekaran daerah, terdapat banyak aspek yang bermain sebagaimana diungkap oleh banyak pakar. Beberapa aspek tersebut menurut dasar hukum yang ada, diantaranya: Aspek yuridis, yakni ketentuan perundang-undangan; Aspek administratif, yakni penyelenggaraan pemerintahan di daerah; Aspek tinjauan geografis, yakni batas daerah/teritori; Aspek historis, yakni kesejarahan; dan aspek sosial-budaya, yakni kondisi masyarakat dan etnis.

²¹⁷ Lihat PP No. 129 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pembentukan dan Penggabungan Daerah

Pratikno dan Putra, menyebut beberapa aspek yang hadir dalam pemekaran daerah, yaitu: Pemerataan ekonomi, kondisi geografis yang terlalu luas, perbedaan basis identitas, kegagalan konflik komunal, dan adanya insentif fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang.²¹⁸ Demikian pula Ratnawati, menyebut terdapat beberapa aspek yang melatarbelakangi pemekaran daerah, yaitu: 1) Dalam rangka efektifitas/ efisiensi (*administrative dispersion*) mengingat wilayah yang begitu luas, 2) penduduk yang menyebar dan ketertinggalan pembangunan, 3) kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban-rural, dll), 4) adanya kemandirian fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang; dan 5) *bureaucratic and political rent-seeking* (perebutan jabatan politik). Sedangkan Dewansyah dan Taufik, justru menyebut hanya 3 aspek yang terkait pemekaran daerah, yaitu: aspek sosial-budaya, aspek politik, dan aspek ekonomi.²¹⁹

Namun, dari sekian banyak aspek yang dikemukakan banyak pakar tersebut, pada dasarnya dapat dikelompokkan dalam dua aspek dominan, yakni teknokratis (yang dapat diartikan sebagai alasan-alasan normatif, untuk mensejahterakan rakyat) dan aspek politis (kepentingan tersembunyi dari elite lokal atau kelompok untuk mencapai tujuan tertentu).²²⁰ Aspek teknokratis mencakup pelayanan publik, birokrasi yang efektif, potensi ekonomi. Sedangkan aspek politik mencakup, distribusi kekuasaan, perbedaan identitas (etnis dan budaya), dan kepentingan lain.

²¹⁸ Pratikno, "Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah," *Policy Paper*, UGM Yogyakarta, 29 Februari 2008.

²¹⁹ Lihat Dewansyah dan Taufik "Aspek Pemekaran wilayah," dalam <http://www.bandungfreescool.wordpress.com>, akses pada 27 Juli 2011, pukul 22.15 WIB.

²²⁰ Mar Alamsyar, "Pemekaran Pemerintahan Nagari," *Tesis Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Program Studi Ilmu Politik Pascasarjana UGM, 2010, hal. 18-19.

Selain itu, terdapat beberapa perspektif yang menjadi urgen dalam memberikan bingkai dan kerangka yang tepat terkait aspek-aspek pemekaran daerah adalah sebagai berikut:

a. Perspektif normatif

Dasar kebijakan yang dilandasi undang-undang pemerintahan daerah adalah wadah yang paling terbuka bagi daerah untuk memiliki akses sebanyak mungkin dalam pemekaran daerah. Dalam pandangan yang bersifat normatif tersebut, daerah punya hak otonom seluas-luasnya untuk mengatur dan mengelola urusan rumah tangganya sendiri. Daerah-daerah yang selama ini kurang mendapat sentuhan pembangunan (karena jarak akses kebijakan yang mungkin dirasa terlalu “jauh”) akan mendapatkan suatu peluang yang besar dalam mengembangkan dirinya. Kebijakan akan semakin dekat dan peran masyarakat terhadap pembangunan semakin besar. Namun demikian, pada sisi lain ternyata tidak semua daerah hasil pemekaran memiliki kesempatan yang sama. Sebagian dari daerah otonomi baru menjadi beban bagi pemerintah pusat (katakanlah karena PAD lebih sedikit daripada pembiayaan daerah), akibatnya mereka hanya mengharapkan Dana Alokasi Umum (DAU) yang masih banyak bergantung pada pemerintah pusat. Hal ini dilandasi realita bahwa usaha-usaha daerah memacu PAD, terutama bagi daerah yang miskin sumber daya alam, tidak terlalu signifikan.

Gejala ini mendapat fokus perhatian pada UU No. 32 Tahun 2004. Persyaratan pembentukan daerah otonom baru sudah lebih selektif dan makin ketat, dengan mekanisme persyaratan administrasi, teknis dan fisik kewilayahan.

Pertimbangan lainnya yang perlu diperhatikan adalah daerah induk yang ditinggalkan dapat menjadi lemah, akibat minimnya potensi sumber-sumber PAD yang bisa dikembangkan. Demikianlah alasan normatif yang perlu dijadikan pegangan bagi penggagas pembentukan daerah baru.

b. Perspektif memacu diri untuk melakukan kompetisi

Dalam kaca mata kompetisi, pemekaran daerah dapat diartikan sebagai strategi untuk mendapatkan peluang dan akses yang baru dalam upaya mendapatkan dan mengelola sumberdaya daerah. Artinya semua daerah punya hak yang sama berkompetisi dalam mengembangkan daerahnya. Namun demikian, makna kompetisi bisa saja berbalik menjadi ancaman bahkan bencana, ketika daerah tidak mampu berkompetisi. Dengan adanya kebijakan otonomi daerah, tanpa memandang daerah induk maupun daerah pemekaran akan melakukan kompetisi yang sama. Setiap daerah harus berjuang guna mendapatkan akses seluas-luasnya bagi transaksi bermacam sumber daya yang dimiliki, baik yang menyangkut sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Pengelolaan sektor riil mulai dari bidang perdagangan, jasa, pariwisata, transportasi, dan lain-lain akan ramai diperebutkan. Pemerintahan baru pada awal persaingannya banyak yang tersandung oleh masa transisi politik di daerah yang bersangkutan, sehingga perhatian terhadap pembangunan menjadi kurang. Jika pemerintah baru tidak segera menata diri maka ancaman kebangkrutan akan terjadi.

c. Perspektif rasional

Motivasi pemekaran suatu wilayah yang paling baik adalah melalui perspektif rasional. Ketika isu pemekaran daerah ditinjau secara rasional, maka

aspek politis, normatif, dan lainnya harus disingkirkan terlebih dahulu. Kebutuhan daerah untuk mekar atau tidak, sepenuhnya dilandasi pertimbangan rasionalitas. Aspek logis yang harus dipenuhi antara lain rasio antara daerah otonomi baru dengan kondisi riil penduduk, harus jadi titik tumpu utama. Dengan memakai pertimbangan rasional, maka metode, strategi, kebijakan, kalkulasi atau pertimbangan apapun dalam proses pemekaran akan terarah pada indikator-indikator yang terukur secara akurat dan valid.

Perspektif rasional adalah perspektif yang paling ideal untuk diterapkan, namun justru ini adalah perspektif yang paling sulit dikongkretkan. Kesulitan terutama datang (lebih tepatnya dihambat) oleh faktor politis dan normatif. Untuk alasan yang ketiga inilah, perspektif normatif perlu mencoba mengakomodasi alasan rasional. Jalan tengahnya perlu ada suatu studi atau penelitian yang rasional sesuai dengan tuntutan normatif dan atau perundangundangan.

Dalam konteks Indonesia, implementasi pemekaran daerah sepanjang sejarahnya tampaknya memang dipahami dalam perspektif rezim yang berbeda-beda. Pada masa Hindia Belanda, dimaknai sebagai usaha untuk mengatur kekuasaan wilayah yang terluas, demi untuk mengelola efisiensi dan efektifitas proses eksploitasi sumber daya alam. Pada masa Orde Lama, pemekaran daerah dikembangkan dalam rangka *nation building* sebagai upaya mewujudkan negara yang berdaulat.

Pada masa Orde Baru pemekaran daerah dimaknai sebagai usaha untuk mensukseskan program-program pembangunan ekonomi yang disertai dengan usaha untuk melakukan kontrol secara institusional dan menyeluruh baik pada

aras provinsi, kabupaten, kecamatan, desa dan bahkan sampai pada aras individu. Artinya, pemekaran daerah lebih bermakna pada aspek pengintegrasian yang utuh dan penunggal-ikaan semua aspek kehidupan rakyat menuju pemahaman konsep NKRI, sekalipun harus mengorbankan kebhinekaan. Sedangkan pada masa reformasi, konsep pemekaran daerah lebih dimaknai sebagai suatu proses untuk mengekspresikan ketidakpuasan daerah, dengan lebih memaknai sebagai pemecahan ketimbang penataan atau penggabungan.²²¹ Untuk, itu kedepan, agar makna kebhinekaan tidak tercerabut dari ketunggal-ikaan, diperlukan konsepsi, implementasi, dan evaluasi yang baik dari pemerintah terkait kebijakan otonomi daerah dimasa depan.

Meski, pemerintah telah melakukan studi komprehensif yang dilakukan Tim yang dibentuk oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (Ditjen Otoda Depdagri) bekerjasama dengan Kemitraan-Partnership yang terdiri dari para pakar. Hasil study berupa prediksi jumlah provinsi dan kabupat/kota yang ideal hingga tahun 2025 ditinjau dari aspek administrasi publik, manajemen pemerintahan, manajemen keuangan, demografi, pertahanan-keamanan, dan sosial ekonomi.²²² Namun, tentu harus terus disempurnakan, karma sebaik apapun konsep yang dibuat, tanpa implelementasi dan pengawasan yang baik juga akan berdampak pada hasil yang tidak baik.

²²¹ Septi S. Hapsari, "Pemekaran Daerah dan Penataan Birokrasi; Studi Penataan Birokrasi dalam Konteks Pemekaran Kabupaten Tambrau, Papua Barat," *Tesis Program Pascasarjana Ilmu Politik UGM*, Yogyakarta, 2011, hal. 7-8

²²² Kemitraan, *Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025*, Policy Paper.pdf. Patnership, Jakarta, 2011, hal. 2-3.

C. Mekanisme Pemekaran Daerah di Era Reformasi

Sejak era reformasi, sebagai anti tesis era Orde Baru yang menerapkan model sentralisasi murni, pemerintahan di Indonesia menerapkan model desentralisasi melalui kebijakan otonomi daerah secara luas, dengan tetap menerapkan prinsip sentralisasi yang terbatas. Kebijakan tersebut diambil agar dapat mengakomodasi komitmen untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan untuk menutup kemungkinan terjadinya disintegrasi. Mengiringi dinamika politik tersebut, lahirnya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berdampak pula dengan keinginan berbagai daerah untuk memekarkan diri membentuk daerah otonom baru.

Pemekaran daerah pada dasarnya bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi. Dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih baik sebagai warga negara. Secara teknis kemudian pemekaran di atur melalui PP No 129 Tahun 2000. Sedangkan berdasarkan UUD 1945 Hasil Amandemen, pemekaran daerah diatur melalui UU No 32 Tahun 2004 dan PP No 78 Tahun 2007. Sehingga, perlu dipahami bahwa konsepsi pemekaran daerah di era reformasi terdapat dua pemahaman, yakni sebelum Amandemen UUD 1945 dan setelah Amandemen UUD 1945.

1. Tata Cara Pemekaran Daerah Sebelum Amandemen UUD 1945

Pada dasarnya, kebijakan pemekaran suatu daerah menjadi dua atau lebih sebenarnya bukan sebuah larangan dalam konstitusi, dan merupakan kebijakan yang positif, asalkan didukung secara nyata oleh keinginan sebagian besar masyarakat dan memenuhi persyaratan administratif, teknis, dan fisik wilayah. Dan bukan hanya sebatas persyaratan politis. Meskipun, gelombang pemekaran daerah era reformasi sebelum amandemen UUD 1945 dipandang lebih politis dibanding gelombang pemekaran pasca amandemen UUD 1945. Dasar hukum pemekaran daerah diatur secara jelas dalam UU No. 22 Tahun 1999 Bab III Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.”²²³

Kemudian pada pasal 5 ayat (1) sampai (4) juga menyatakan bahwa: 1) Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi Daerah, sosial-budaya, sosial-politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah; 2) Pembentukan, nama, batas, dan ibukota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Undang-Undang; 3) Perubahan batas yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu Daerah, perubahan nama Daerah, serta perubahan nama dan pemindahan ibukota Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; 4) Syarat-syarat pembentukan Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan

²²³ Bab III Pasal ayat (1) UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah. Selanjutnya pada pasal 6 ayat (2) disebutkan bahwa Daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu Daerah.

Undang-undang ini diakui atau tidak, sebenarnya telah hampir membawa Indonesia pada disintegrasi. Meskipun dengan alasan bahwa lahirnya dasar hukum tersebut merupakan jalan tengah untuk meredam gejolak daerah yang ingin memerdekakan diri. Ketentuan pemekaran daerah yang tidak rigid dan disertai aturan yang jelas telah berdampak lahirnya ratusan daerah otonom baru. Hingga kemudian, untuk mengatasi gejolak tersebut, diakhir tahun 2000 dikeluarkanlah PP No. 129 tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah sebagai pengejawantahan atau teknisitas dari UU No. 22 tahun 1999.

Pada bab III Pasal 2 peraturan pemerintah tersebut ditegaskan bahwa tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui: a) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; b) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; c) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; d) percepatan pengelolaan potensi daerah; e) peningkatan keamanan dan ketertiban; f) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.²²⁴

Adapun syarat-syarat pembentukan daerah otonom diatur pada Pasal 3, bahwa daerah yang akan dibentuk harus: a) berdasarkan kemampuan ekonomi; b) potensi daerah; c) sosial budaya; d) sosial politik; e) jumlah penduduk; f) luas

²²⁴ Bab III Pasal 2 PP No 129 Tahun 2000

daerah; g) pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah.

Pada Pasal 4 menjelaskan, bahwa kemampuan ekonomi meliputi cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu daerah propinsi, Kabupaten/Kota yang dapat diukur dari produk domestik regional bruto (PDRB); dan penerimaan daerah sendiri. Sedangkan potensi daerah merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur dari lembaga keuangan, sarana ekonomi, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana transportasi dan komunikasi, sarana pariwisata dan ketenagakerjaan.

Aspek sosial budaya merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial budaya masyarakat yang dapat diukur dari tempat peribadatan, tempat/kegiatan institusi sosial dan budaya, serta sarana olah raga. Sedangkan sosial politik merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari partisipasi masyarakat dalam berpolitik, dan organisasi kemasyarakatan.

Jumlah penduduk merupakan jumlah tertentu penduduk suatu daerah. Sedangkan luas daerah merupakan luas tertentu suatu daerah. Sementara pertimbangan lain, merupakan pertimbangan untuk terselenggaranya otonomi daerah yang dapat diukur dari: a) keamanan dan ketertiban; b) ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan; c) rentang kendali; d) Propinsi yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kabupaten dan atau Kota; e) Kabupaten yang

akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan; f) Kota yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 (tiga) Kecamatan.

Demikian halnya terkait penghapusan daerah dilakukan apabila daerah tersebut tidak mampu melaksanakan otonomi daerahnya, daerah yang dihapus akan digabungkan dengan daerah lain.²²⁵ Penghapusan dan penggabungan daerah mempertimbangkan kriteria yang sama dengan pemekaran daerah, namun luas wilayah pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah tidak dijadikan pertimbangan.

Adapun prosedur dan mekanisme pembentukan daerah, PP No. 129 Tahun 2000 memberi penjelasan dalam Pasal 16 sebagai berikut:²²⁶

- a. ada kemauan politik dari Pemerintah Daerah dan masyarakat yang bersangkutan;
- b. pembentukan Daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah;
- c. usul pembentukan Propinsi disampaikan kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan dilampirkan hasil penelitian Daerah dan persetujuan DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayah Propinsi dimaksud, yang dituangkan dalam Keputusan DPRD;
- d. usul pembentukan Kabupaten/Kota disampaikan kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian Daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan DPRD Propinsi, yang dituangkan dalam Keputusan DPRD;
- e. dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke Daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- f. berdasarkan rekomendasi tersebut, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut;

²²⁵ Pasal 14 ayat (1) PP No. 129 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pembentukan dan Penghapusan Daerah

²²⁶ Pasal 16 PP No 129 Tahun 2000

- g. para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- h. berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- i. apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan Daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang Pembentukan Daerah kepada Presiden;
- j. apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapatkan persetujuan.

Dalam hal mekanisme penghapusan dan penggabungan daerah diatur dengan mekanisme sebagai berikut:²²⁷

- a. usul penghapusan dan penggabungan Daerah Propinsi disampaikan oleh Gubernur dengan persetujuan DPRD Propinsi kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah;
- b. usul penghapusan dan penggabungan Daerah Kabupaten/Kota disampaikan oleh Bupati/Walikota melalui Gubernur kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah;
- c. sebelum suatu Daerah dihapus, masyarakat daerah tersebut diminta pendapatnya untuk bergabung dengan Daerah yang berdampingan dan yang diinginkan yang dituangkan dalam Keputusan DPRD;
- d. Daerah yang akan menerima penggabungan Daerah yang dihapus, Kepala Daerah dan DPRD membuat keputusan mengenai penerimaan Daerah yang dihapus ke dalam Daerahnya;
- e. dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- f. berdasarkan rekomendasi tersebut, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah ke Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut;
- g. para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;

²²⁷ Lihat Pasal 17 PP No. 129 Tahun 2000

- h. berdasarkan saran dan pendapat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, usul penghapusan dan penggabungan Daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah;
- i. apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul penghapusan dan penggabungan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul penghapusan dan penggabungan Daerah tersebut beserta Rancangan Undang-undang Penghapusan dan Penggabungan Daerah kepada Presiden;
- j. apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang tentang Penghapusan dan Penggabungan Daerah disampaikan kepada DPR RI untuk mendapatkan persetujuan.

Selain itu, pemerintah atas inisiatif sendiri, berdasarkan hasil penelitian, menyarankan agar suatu daerah dihapus dan digabungkan ke dalam wilayah Daerah lainnya. Namun, rumusan ini dalam praktiknya tidak pernah diterapkan selama otonomi daerah berlangsung.

Apabila sebuah daerah otonom terbentuk, maka untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, terhitung sejak diresmikannya pembentukan Propinsi yang baru dibentuk, pembiayaan yang diperlukan pada tahun pertama sebelum dapat disusun APBD Propinsi yang baru dibentuk, dibebankan kepada APBD Propinsi induk, berdasarkan hasil pendapatan yang diperoleh dari Propinsi yang baru dibentuk, APBD Kabupaten/Kota yang masuk dalam wilayah Propinsi yang baru dibentuk dan dapat dibantu melalui APBN.

Sedangkan untuk daerah otonom tingkat kabupaten/ kota, pembiayaan yang diperlukan pada tahun pertama sebelum dapat disusun APBD kabupaten/ kota yang baru dibentuk, dibebankan kepada APBD kabupaten/ kota induk, berdasarkan hasil pendapatan yang diperoleh dari kabupaten/ kota yang baru

dibentuk. Sementara untuk penghapusan dan penggabungan daerah, segala pembiayaan dibebankan pada APBN.²²⁸

Dalam PP No. 129 Tahun 2000 juga dijelaskan bagaimana prosedur penilaian yang diterapkan dalam pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah otonom. Penilaian tersebut menggunakan perhitungan indikator tersedia. Aspek indikator tersedia dilahirkan dari 7 (tujuh) kriteria/syarat sehingga melahirkan 19 (sembilan belas) indikator utama dan 43 (empat puluh tiga) sub indikator. Indikator tersedia dikumpulkan dari sumber data Pemerintah Daerah dan instansi terkait dengan menggunakan daftar pertanyaan sesuai dengan indikator/sub indikator. Sedangkan metode penilaian dan skor yang ditetapkan untuk menyatakan layak tidaknya suatu daerah untuk dimekarkan menggunakan perhitungan ekonomi yang dicantumkan dalam bagian akhir peraturan pemerintah ini.

Pada bagian penjelasan PP No. 129 tahun 2000 juga ditegaskan bahwa, daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Serta sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pembentukan suatu daerah otonom baru, dimungkinkan dengan memekarkan Daerah dan harus memenuhi syarat-syarat kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah

²²⁸ Lihat Pasal 18 PP No. 129 Tahun 2000

penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan Terselenggaranya Otonomi Daerah.²²⁹

Dengan demikian jelas bahwa usul pembentukan suatu daerah tidak dapat diproses apabila hanya memenuhi sebagian syarat saja, seperti halnya sebagian besar dari usul-usul pembentukan daerah sebelumnya hanya didasarkan pada pertimbangan faktor politis atau faktor sejarah saja. Pembentukan daerah harus bermanfaat bagi pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah pada khususnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang secara tidak langsung diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah. Namun, kondisi tersebut pasca reformasi sering diabaikan oleh elite politik daerah yang haus akan kekuasaan.

Disamping itu pembentukan daerah juga mengandung arti bahwa daerah tersebut harus mampu melaksanakan otonomi daerahnya sesuai dengan kondisi, potensi, kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Pembentukan suatu daerah otonom baru, tidak boleh mengakibatkan daerah induk tidak mampu lagi melaksanakan otonomi daerahnya. Dengan demikian baik daerah yang dibentuk maupun daerah yang dimekarkan atau daerah induk secara sendiri-sendiri dapat melaksanakan otonomi daerahnya sesuai ketentuan yang berlaku.

Bagitu juga bagi daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota dapat dihapus apabila daerah-daerah tersebut berdasarkan hasil evaluasi dan penelitian tidak mampu melaksanakan otonominya. Daerah yang dihapus digabungkan ke dalam satu atau beberapa daerah yang berdampingan yang diinginkan dari daerah

²²⁹ Lihat Penjelasan PP No. 129 Tahun 2000

yang dihapus tersebut. Namun, setelah otonomi daerah berjalan selama 10 tahun dan ratusan daerah telah dimekarkan, serta berdasarkan penilaian dari berbagai kalangan bahwa banyak daerah yang mengalami kegagalan (sekitar 80%), ternyata pemerintah hanya melakukan moratorium (penghentian sementara) dan belum pernah melakukan penghapusan dan penggabungan daerah.

Dari rincian PP No. 129 Tahun 2000 ini dapat dipahami bahwa, kebijakan yang di terapkan pemerintah dalam merespon aspirasi pemekaran oleh daerah sebatas pada syarat teknis administratif dan indikator ekonomi atau angka-angka. Padahal, pemenuhan syarat administratif di Indonesia sangat mudah dipenuhi dan cenderung banyak dipolitisir jika tidak dikatakan manipulatif. Sehingga terkadang ditemui banyak fakta yang tidak sesuai dengan kondisi daerah secara riil. Terlebih para elite politik lokal juga berperan dalam memobilisasi massa dalam menggerakkan usulan pemekaran.

2. Tata Cara Pemekaran Daerah Setelah Amandemen UUD 1945

Dalam perkembangannya, pemekaran daerah yang diatur melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 129 Tahun 2000, dianggap tidak relevan lagi, selain karena terlalu memberi ruang yang besar kepada daerah untuk mengusulkan pemekaran yang dikhawatirkan akan menimbulkan disintegrasi juga dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan khususnya UUD 1945 hasil Amandemen, sekaligus tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah. Maka dikeluarkanlah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Bab II undang-undang ini diatur ketentuan mengenai pembentukan daerah

serta dalam pasal 4 sampai Pasal 8 tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus.

Dasar hukum tersebut menyebutkan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri yang mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dokumen, serta perangkat daerah. Legalisasi pemekaran daerah juga dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Dan untuk Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.²³⁰

Namun demikian, pembentukan daerah hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi provinsi, syarat administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/ walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/ kota, syarat administratif yang juga harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/ kota dan bupati/ walikota bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya, syarat teknis dari pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar

²³⁰ Lihat UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Bab II Pasal 4

pembentukan daerah yang mencakup faktor-faktor : (1) kemampuan ekonomi, (2) potensi daerah, (3) sosial budaya, (4) sosial politik, (5) kependudukan, (6) luas daerah, (7) pertahanan, (8) keamanan, dan (9) faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Dan terakhir, syarat fisik yang dimaksud harus meliputi paling sedikit lima kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan empat kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.²³¹

Sedangkan terkait dengan daerah yang sudah dimekarkan tersebut dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Untuk penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Adapun tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah yang di jabarkan dalam UU No 32 tahun 2004 yang secara teknis kemudian diatur dalam peraturan Pemerintah yang sebenarnya terlambat terbit, Karena baru diterbitkan tiga tahun kemudian melalui Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007.

Lahirnya PP No 78 Tahun 2007 selain sebagai amanat Pasal 8 UU No 32 Tahun 2004, juga sebagai perbaikan dan atau penyempurnaan dari PP No 129 Tahun 2000. Hal tersebut tercermin dari pertimbangan lahirnya peraturan tersebut yang menyebutkan bahwa ataat cara pembentukan, penghapusan, dan

²³¹ Lihat Bab II Pasal 5 UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

penggabungan daerah sebagaimana diatur dalam PP No 129 Tahun 2000 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.

Namun demikian, sekalipun keberadaan PP No 78 Tahun 2007 sebagai pengganti peraturan sebelumnya, beberapa pengertian masih memiliki substansi yang sama, seperti terkait pemaknaan pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah. Justru pasal yang seharusnya tetap ada dan sangat urgen tidak dicantumkan kembali, yaitu terkait tujuan pemekaran daerah.²³²

Dalam Bab II Pasal 2 peraturan pemerintah ini dijelaskan bahwa pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pembentukan daerah tersebut dapat berupa pembentukan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota. Untuk pembentukan daerah provinsi dapat berupa: a) pemekaran dari 1 (satu) provinsi menjadi 2 (dua) provinsi atau lebih; b) penggabungan beberapa kabupaten/kota yang bersandingan pada wilayah provinsi yang berbeda; dan c) penggabungan beberapa provinsi menjadi 1 (satu) provinsi.

Sedangkan untuk pembentukan daerah kabupaten/kota dapat berupa: a) pemekaran dari 1 (satu) kabupaten/kota menjadi 2 (dua) kabupaten/kota atau lebih; b) penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah

²³² Dalam peraturan pemerintah sebelumnya, yakni PP Nomor 129 tahun 2000, pada Bab III Pasal 2 ditegaskan bahwa tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui: a) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; b) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; c) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; d) percepatan pengelolaan potensi daerah; e) peningkatan keamanan dan ketertiban; f) peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

kabupaten/kota yang berbeda; dan c) penggabungan beberapa kabupaten/kota menjadi 1 (satu) kabupaten/kota.

Namun demikian, pembentukan daerah sebagaimana dimaksud diatas baru dapat dimekarkan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan 10 (sepuluh) tahun bagi provinsi dan 7 (tujuh) tahun bagi kabupaten dan kota. Batas inilah yang membedakan PP No. 78 Tahun 2007 ini dengan PP No. 129 Tahun 2000.

Adapun terkait pembentukan daerah, dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa: 1) Pembentukan daerah provinsi berupa pemekaran provinsi dan penggabungan beberapa kabupaten/kota yang bersandingan pada wilayah provinsi yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. 2) Pembentukan daerah kabupaten/kota berupa pemekaran kabupaten/kota dan penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Lebih lanjut Pasal 5 ayat (1) menjelaskan bahwa syarat administratif pembentukan daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) meliputi, a) Keputusan masing-masing DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna; b) Keputusan bupati/walikota ditetapkan dengan keputusan bersama bupati/walikota wilayah calon provinsi tentang persetujuan pembentukan calon provinsi; c) Keputusan DPRD provinsi induk tentang persetujuan pembentukan calon provinsi berdasarkan hasil Rapat

Pariurna; d) Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon provinsi; dan e) Rekomendasi Menteri.

Pada ayat (2) dijelaskan pula bahwa, syarat administratif pembentukan daerah kabupaten/kota meliputi, a) Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; b) Keputusan bupati/walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; c) Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; d) Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; dan e) Rekomendasi Menteri.

Dalam ayat (3) dan (4) Pasal yang sama, juga menjelaskan bahwa: Keputusan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a diproses berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat. Keputusan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang dituangkan dalam keputusan DPRD kabupaten/ kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon provinsi.

Kemudian, dalam Pasal 6 dijelaskan bahwa: 1) Syarat teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah. 2) Faktor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinilai berdasarkan hasil kajian daerah terhadap indikator sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari

Peraturan Pemerintah ini. 3) Suatu calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru apabila calon daerah otonom dan daerah induknya mempunyai total nilai seluruh indikator dan perolehan nilai indikator faktor kependudukan, faktor kemampuan ekonomi, faktor potensi daerah dan faktor kemampuan keuangan dengan kategori sangat mampu atau mampu.

Pada Pasal 7 dan 8, dasar hukum ini menyebutkan, bahwa Syarat fisik kewilayahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan. Sedangkan cakupan wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 untuk: a. pembentukan provinsi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota; b. pembentukan kabupaten paling sedikit 5 (lima) kecamatan; dan c. pembentukan kota paling sedikit 4 (empat) kecamatan.²³³

Cakupan wilayah pembentukan provinsi digambarkan dalam peta wilayah calon provinsi yang dilengkapi dengan daftar nama kabupaten/kota dan kecamatan yang menjadi cakupan calon provinsi serta garis batas wilayah calon provinsi dan nama wilayah kabupaten/kota di provinsi lain, nama wilayah laut atau wilayah negara tetangga yang berbatasan langsung dengan calon provinsi. Dan dibuat berdasarkan kaidah pemetaan yang difasilitasi oleh lembaga teknis dan dikoordinasikan Menteri Dalam Negeri.

Demikian halnya untuk cakupan wilayah pembentukan kabupaten/kota digambarkan dalam peta wilayah calon kabupaten/kota yang dilengkapi dengan daftar nama kecamatan dan desa/kelurahan atau nama lain yang menjadi cakupan calon kabupaten/kota serta garis batas wilayah calon kabupaten/kota, nama

²³³ Lihat Pasal 7 dan 8 PP No 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan dan Penghapusan Daerah

wilayah kabupaten/ kota di provinsi lain, nama wilayah kecamatan di kabupaten/ kota di provinsi yang sama, nama wilayah laut atau wilayah negara tetangga, yang berbatasan langsung dengan calon kabupaten/kota. Dan dibuat dibuat berdasarkan kaidah pemetaan yang difasilitasi oleh lembaga teknis dan dikoordinasikan oleh gubernur. Namun, secara khusus dalam hal cakupan wilayah calon propinsi dan kabupaten/kota berupa kepulauan atau gugusan pulau, peta wilayah harus dilengkapi dengan daftar nama pulau dan merupakan satu kesatuan wilayah administrasi.

Adapun lokasi calon ibukota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ditetapkan dengan keputusan gubernur dan keputusan DPRD provinsi untuk ibukota provinsi, dengan keputusan bupati dan keputusan DPRD kabupaten induk untuk ibu kota kabupaten. Sedangkan penetapan lokasi calon ibukota dilakukan hanya untuk satu lokasi ibukota dan dilakukan setelah adanya kajian daerah terhadap aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya.

Pembentukan kota yang cakupan wilayahnya merupakan ibukota kabupaten, maka ibukota kabupaten tersebut harus dipindahkan ke lokasi lain secara bertahap paling lama 5 (lima) tahun sejak dibentuknya kota. Persoalan inilah yang banyak terjadi di DOB di Indonesia saat ini.

Sarana dan prasarana pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 meliputi bangunan dan lahan untuk kantor kepala daerah, kantor DPRD, dan kantor perangkat daerah yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan

kepada masyarakat. Bangunan dan lahan tersebut juga harus berada dalam wilayah calon daerah dengan bukti kepemilikan yang sah oleh daerah.

Terkait dengan mekanisme pembentukan daerah provinsi, Pasal 14 PP No. 78 Tahun 2007 memberikan aturan bahwa tahapan tersebut, dapat dilaksanakan ketika:

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang akan dimekarkan.
- b. Keputusan DPRD kabupaten/kota berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat;
- c. Bupati/walikota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud pada huruf a dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah.
- d. Keputusan masing-masing bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada huruf c disampaikan kepada gubernur dengan melampirkan Dokumen aspirasi masyarakat; dan Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/ walikota.
- e. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan provinsi sebagaimana yang diusulkan oleh bupati/walikota dan berdasarkan hasil kajian daerah, usulan pembentukan provinsi tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPRD provinsi;

- f. Setelah adanya keputusan persetujuan dari DPRD provinsi, gubernur menyampaikan usulan pembentukan provinsi kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan: 1) Hasil kajian daerah; 2) Peta wilayah calon provinsi; 3) Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota; dan 4) Keputusan DPRD provinsi dan keputusan gubernur.²³⁴

Adapun tata cara pembentukan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) huruf a dilaksanakan sebagai berikut:

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan.
- b. DPRD kabupaten/kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksudkan tersebut dalam bentuk Keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan untuk kelurahan atau nama lain;
- c. Bupati/walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksudkan tersebut dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
- d. Bupati/walikota mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan: 1) dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota; 2) hasil kajian

²³⁴ Lihat Pasal 15 PP No. 78 Tahun 2007

daerah; 3) peta wilayah calon kabupaten/kota; dan 4) Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/ walikota.

- e. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah;
- f. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten/kota kepada DPRD provinsi;
- g. DPRD provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota; dan
- h. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan kabupaten/kota, gubernur mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan: 1) Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota; 2) Hasil kajian daerah; 3) Peta wilayah calon kabupaten/kota; 4) Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/ walikota sebagaimana dimaksudkan tersebut; dan 5) Keputusan DPRD provinsi dan keputusan gubernur.²³⁵

Dari mekanisme usulan tersebut, Menteri melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan provinsi atau kabupaten/kota yang dilakukan oleh Tim yang dibentuk Menteri. Serta berdasarkan hasil penelitian tersebut, Menteri menyampaikan rekomendasi usulan pembentukan daerah kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

Berdasarkan rekomendasi usulan pembentukan daerah tersebut, Menteri meminta tanggapan tertulis para Anggota DPOD pada sidang DPOD. Dan dalam

²³⁵ Lihat Pasal 16 PP No. 78 Tahun 2007

hal DPOD memandang perlu dilakukan klarifikasi dan penelitian kembali terhadap usulan pembentukan daerah, DPOD menugaskan Tim Teknis DPOD untuk melakukan klarifikasi dan penelitian. Berdasarkan hasil klarifikasi dan penelitian dimaksud, DPOD bersidang untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden mengenai usulan pembentukan daerah.²³⁶

Kemudian Menteri menyampaikan usulan pembentukan suatu daerah kepada Presiden berdasarkan saran dan pertimbangan DPOD. Dalam hal Presiden menyetujui usulan pembentukan daerah, Menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang pembentukan daerah. Setelah undang-undang pembentukan daerah diundangkan, Pemerintah melaksanakan peresmian daerah dan melantik pejabat kepala daerah. Peresmian daerah dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak diundangkannya undang-undang tentang pembentukan daerah.²³⁷

Terkait mekanisme penghapusan dan penggabungan daerah, apabila daerah yang di mekarkan ditengarai tidak mampu, PP No. 78 Tahun 2007 ini juga memberi aturan yang ketat. Namun, sejauh ini di Indonesia belum ada daerah yang di hapuskan atau digabungkan dengan daerah lain, meskipun secara riil banyak daerah yang belum mampu berotonomi.

Dalam Penjelasan PP No. 78 Tahun 2007 secara eksplisit dinyatakan bahwa seluruh persyaratan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah dimaksudkan agar daerah yang baru dibentuk dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat

²³⁶ Lihat Pasal 19 PP No. 78 Tahun 2007

²³⁷ Lihat Pasal 20 dan Pasal 21 PP No. 78 Tahun 2007

dan dalam memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pembentukan daerah, tidak boleh mengakibatkan daerah induk menjadi tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, dengan demikian baik daerah yang dibentuk maupun daerah induknya harus mampu menyelenggarakan otonomi daerah, sehingga tujuan pembentukan daerah dapat terwujud. Dengan demikian, dalam usulan pembentukan daerah kelengkapan kajian daerah secara ilmiah sangat penting, utamanya kajian yang benar-benar riil dan bukan kajian berdasarkan pesanan politik.

BAB IV
IMPLIKASI ADMINISTRATIF DAN SOSIO-POLITIS
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN KABUPATEN PESAWARAN
PROVINSI LAMPUNG PASCA PEMEKARAN

A. Deskripsi Wilayah Penelitian

1. Keadaan Geografis Kabupaten Pesawaran

Secara geografis Kabupaten Pesawaran terletak di antara $104^{\circ} 54' - 105^{\circ} 14'$ BT dan $5^{\circ} 7' - 5^{\circ} 48'$ LS. Secara umum Kabupaten Pesawaran memiliki iklim hujan tropis sebagaimana iklim Provinsi Lampung pada umumnya, curah hujan per tahun berkisar antara 2.264 mm sampai dengan 2.868 mm dan jumlah hari hujan antara 90 sampai dengan 176 hari/tahun. Luas wilayah Kabupaten Pesawaran adalah $\pm 1173,77 \text{ Km}^2$ atau 117.377 Ha dengan kedudukan ibukota di Gedong Tataan dengan Kecamatan Padang Cermin sebagai kecamatan terluas, yaitu 31.763 Ha.²³⁸

Arus angin di Kabupaten Pesawaran bertiup dari samudra Indonesia dengan kecepatan rata-rata 70 km/hari atau 5,83 km/jam. Sedangkan temperatur udara berkisar antara 26°C sampai dengan 29°C dan suhu rata-ratanya adalah 28°C . Kabupaten Pesawaran yang berpenduduk 418.256 jiwa, juga memiliki potensi pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan dan pariwisata yang masih terbuka untuk dikembangkan. Dengan kondisi tersebut, Kabupaten Pesawaran memiliki potensi yang besar untuk dikembangkan menjadi pusat kawasan perdagangan dan perekonomian di Provinsi Lampung, karena letaknya yang

²³⁸ Bapeda, *Pesawaran; Selayang Pandang*, Pesawaran: Litbang Bapeda Pesawaran, 2010, hal. 14.

strategis yang berbatasan langsung dengan 4 (empat) kabupaten/kota dan disebelah selatan yang berbatasan langsung dengan Teluk Lampung.²³⁹

Berdasarkan UU No. 33 tahun 2007 tentang pembentukan Kabupaten Pesawaran di Provinsi Lampung,²⁴⁰ secara administratif wilayah ini memiliki batas, yaitu: Sebelah Utara berbatasan dengan Kec. Kalirejo, Kec. Bangunrejo, Kec. Bumi Ratu Nuban, Kec. Trimurjo Kabupaten Lampung Tengah; Sebelah Selatan berbatasan dengan Teluk Lampung, Kec. Kelumbayan dan Kec. Cukuh Balak Kabupaten Tanggamus; Sebelah Timur berbatasan dengan Kec. Natar Kabupaten Lampung Selatan, Kec. Kemiling dan Kec. Teluk Betung Barat Kota Bandar Lampung; Sebelah Barat berbatasan dengan Kec. Adiluwih, Sukoharjo, Gadingrejo, dan Pardasuka, Kabupaten Pringsewu.

Adapun komposisi administratifnya, kabupaten Pesawaran yang berbentuk membujur terdiri dari 7 Kecamatan, 133 Desa (pekon) dan 788 dusun, yang secara keseluruhan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel No.1
Daftar Nama Kecamatan dan Luas Wilayah

| No | Kecamatan | Luas (Km) | Luas (Ha) | Jumlah Desa |
|---------------|---------------|-----------------|----------------|-------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. | Gedong Tataan | 97,06 | 9.706 | 19 Desa |
| 2. | Negeri Katon | 152,69 | 15.269 | 19 Desa |
| 3. | Tegineneng | 151,26 | 15.126 | 15 Desa |
| 4. | Way Lima | 99,83 | 9.983 | 16 Desa |
| 5. | Padang Cermin | 317,63 | 31.763 | 22 Desa |
| 6. | Punduh Pidada | 224,19 | 22.419 | 21 Desa |
| 7. | Kedondong | 131,11 | 13.111 | 21 Desa |
| JUMLAH | | 1.173,77 | 117.377 | 133 |

Sumber: Bappeda Kabupaten Pesawaran 2009

²³⁹ *Ibid.*, hal. 15.

²⁴⁰ Bab II Pasal 3, UU No. 33 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran

Ketujuh kecamatan tersebut memiliki latar belakang kondisi geografis dan infrastruktur utama yang bervariasi. Beragamnya latar belakang kondisi itu memberikan implikasi terhadap perbedaan perkembangan kondisi infrastruktur dan ketersediaan sumber daya manusia. Pada wilayah kecamatan yang berada pada jalan utama atau jalan lintas antar kabupaten seperti Gedong Tataan dan Tegineneng diakui bahwa kondisi infrastruktur dan pendidikan pada kecamatan tersebut nampak lebih memadai apabila dibandingkan dengan kecamatan lain semisal Padang Cermin, Punduh Pedada dan Negeri Katon. Kondisi yang terbentuk secara berbeda tersebut dihasilkan dari kondisi geografis yang cenderung memiliki akses yang kurang memadai, ketersediaan listrik dan telekomunikasi yang belum dapat diandalkan dan kondisi sosial ekonomi wilayah setempat yang belum berkembang dengan baik.

Dari tujuh kecamatan tersebut, Pada Agustus 2011 dimekarkan menjadi 11 kecamatan. Upaya pemekaran kecamatan tersebut, menurut Bupati Pesawaran, Ariesandi Dharma Putra, juga sejalan dengan otonomi daerah, yakni bertujuan untuk memperpendek rentang kendali pemerintahan, sehingga mempermudah pemerintah dalam melayani masyarakat. Empat (4) kecamatan tersebut yaitu Kecamatan Pidada, Kecamatan Hanura, Kecamatan Negeri Sakti dan Kecamatan Roworejo.²⁴¹

Dengan posisi geografis yang demikian, maka Kabupaten Pesawaran merupakan daerah penyangga Ibukota Provinsi Lampung. Dari luas keseluruhan Kabupaten Pesawaran, sekitar 13.121 Ha digunakan sebagai lahan sawah,

²⁴¹ “Pesawaran Memekarkan Kecamatan,” dalam <http://www.rribandarlampung.co.id/?p=2641>, akses pada 29 Juli 2011 pukul 22.30 wib.

sedangkan sisanya yaitu 104.256 Ha merupakan lahan bukan sawah dan lahan bukan pertanian. Jenis penggunaan lahan sawah yang terbanyak adalah irigasi teknis dengan dua kali penanaman padi dalam setahun. Sedangkan jenis penggunaan lahan bukan sawah yang terbanyak adalah hutan negara.

Kabupaten Pesawaran juga memiliki 37 (tiga puluh tujuh) pulau. Tiga pulau yang terbesar adalah Pulau Legundi, Pulau Pahawang, dan Pulau Kelagian. Ketiga pulau tersebut selain sangat indah juga memiliki potensi pariwisata yang luar biasa. Namun, potensi wisata yang indah itu tidak dikelola dengan baik. Kabupaten Pesawaran juga mempunyai beberapa gunung, yang tertinggi adalah Gunung Pesawaran di Kecamatan Padang Cermin dengan ketinggian 1.604 m. Sungai terpanjang di Kabupaten Pesawaran adalah Way Semah, dengan panjang 54 km dan daerah aliran seluas 135,0 km². Selain itu, Kabupaten Pesawaran merupakan daratan dengan ketinggian dari permukaan laut yang bervariasi. Di Gedong Tataan sebagai pusat kota, misalnya, mempunyai tinggi 140,5 m dari permukaan laut.²⁴²

2. Keadaan Demografis Kabupaten Pesawaran

Secara demografis, hasil rekapitulasi data kependudukan akhir tahun 2008, menunjukkan bahwa Kabupaten Pesawaran memiliki jumlah penduduk 418.256 jiwa, dengan jumlah Kepala Keluarga sebanyak 104.581 KK. Terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 217.495 jiwa dan penduduk perempuan berjumlah 200.761 jiwa yang tersebar di 7 (tujuh) Kecamatan. Adapun untuk persentase suku asli (Lampung) dan pendatang (Jawa, Sunda, Sumatra) 60:40 persen.

²⁴² Bapeda, *Pesawaran....Op. Cit.*, hal. 16.

Perincian penduduk menurut jenis kelamin dan wilayah kecamatan selengkapnya dapat dilihat pada tabel 1.2 berikut:

Tabel No.2
Jumlah Penduduk Kab. Pesawaran Menurut Jenis Kelamin

| No | Nama Kecamatan | Jumlah KK | Laki-laki (jiwa) | Perempuan (jiwa) | Jumlah (Jiwa) |
|---------------|----------------|----------------|------------------|------------------|----------------|
| 1. | Gedong Tataan | 21.627 | 45.175 | 43.326 | 88.501 |
| 2. | Negeri Katon | 17.049 | 34.408 | 32.015 | 66.423 |
| 3. | Tegineneng | 13.916 | 27.862 | 25.794 | 53.656 |
| 4. | Way Lima | 8.065 | 17.409 | 16.283 | 33.692 |
| 5. | Padang Cermin | 22.270 | 45.178 | 40.329 | 85.507 |
| 6. | Punduh Pedada | 7.004 | 14.693 | 12.992 | 27.685 |
| 7. | Kedondong | 14.650 | 32.770 | 30.022 | 62.792 |
| JUMLAH | | 104.581 | 217.495 | 200.761 | 418.256 |

Sumber: Disdukcapil & Nakertrans Kabupaten Pesawaran Tahun 2009

Kecamatan Punduh Pedada merupakan kecamatan dengan jumlah penduduk terkecil, yaitu 27.685 jiwa. Sedangkan Kecamatan Gedong Tataan dan Kecamatan Padang Cermin merupakan kecamatan yang paling banyak penduduknya, yakni masing-masing sebanyak 88.501 jiwa dan 85.507 jiwa. Dengan luas wilayah Kabupaten Pesawaran $\pm 1173,77 \text{ Km}^2$ atau 117.377 Ha dan berpenduduk 418.256 jiwa, maka rata-rata tingkat kepadatan penduduk Kabupaten Pesawaran adalah sebanyak 338 jiwa/km². Kecamatan yang paling tinggi tingkat kepadatan penduduknya adalah Kecamatan Gedong Tataan, yakni sebanyak 882 jiwa/km² sedangkan yang paling rendah adalah Kecamatan Punduh Pedada yakni sebanyak 115 jiwa/km².

Sex ratio penduduk Pesawaran adalah sebesar 106, yang artinya jumlah penduduk laki-laki 6 persen lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk perempuan, atau setiap 100 perempuan terdapat 106 laki-laki. *Sex ratio* terbesar terdapat di Kecamatan Punduh Pedada yaitu sebesar 111. Laju

pertumbuhan penduduk Kabupaten Pesawaran per tahun selama sepuluh tahun terakhir yakni dari tahun 2000-2010 sebesar 1,29 persen. Laju pertumbuhan penduduk Kecamatan Padang Cermin merupakan yang tertinggi dibandingkan Kecamatan lain di Kabupaten Pesawaran yakni sebesar 1,82 persen, sedangkan yang terendah di Kecamatan Punduh Pedada yakni sebesar 0,74 persen.²⁴³

Jumlah penduduk Kabupaten Pesawaran mayoritas menganut agama Islam dengan perincian, yakni 97.16 % Islam, Protestan 0.77 % , Katolik 0.71 % , Hindu 0.1 % dan Budha 0.45 % , yang secara kultur dan tradisi selalu hidup rukun berdampingan. Berikut data Penduduk Pesawaran berdasarkan agama yang dianut:

Tabel No.3
Penduduk Kab. Pesawaran Menurut Agama

| No | Nama Kecamatan | Islam | Protestan | Katolik | Hindu | Budha | Jumlah |
|---------------|----------------|----------------|--------------|--------------|------------|--------------|----------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| 1. | Gedong Tataan | 86.606 | 854 | 366 | 14 | 148 | 88.501 |
| 2. | Negeri Katon | 62.486 | 577 | 1.248 | 327 | 1.185 | 66.423 |
| 3. | Tegineneng | 51.121 | 1.030 | 758 | 24 | 449 | 53.657 |
| 4. | Way Lima | 33.367 | 14 | 7 | 2 | 2 | 33.691 |
| 5. | Padang Cermin | 83.761 | 585 | 475 | 25 | 105 | 85.507 |
| 6. | Punduh Pedada | 27.227 | 95 | 123 | 12 | 6 | 27.684 |
| 7. | Kedondong | 61.831 | 57 | 12 | 16 | 14 | 62.793 |
| JUMLAH | | 406.399 | 3.212 | 2.989 | 420 | 1.909 | 418.256 |

Sumber: Disdukcapil & Nakertrans Kabupaten Pesawaran 2009

Sejumlah penelitian mengungkapkan adanya hubungan positif antara pendidikan dan produktivitas. Hasil-hasil terbaik dari segi tingkat produktivitas dan kecepatan pertumbuhan ekonomi terdapat pada negara-negara yang sumber daya manusianya mempunyai tingkat pendidikan yang lebih baik. Maka, beberapa permasalahan pendidikan seperti kesenjangan mendapatkan kesempatan

²⁴³ Litbang Bapeda, *Modul Selayang Pandang Pesawaran*, Tahun 2010.

pendidikan, kualitas pendidikan, partisipasi masyarakat dalam bidang pendidikan, dan relevansi pendidikan dengan kebutuhan lapangan kerja yang makin kompetitif terus mendapat penanganan serius di berbagai negara. Kondisi itu dalam konteks Pesawaran juga tengah mendapat perhatian serius, namun masih dalam tahap permulaan. Hal itu dikarenakan kondisi kualitas SDM masih sangat minim. Hal itu dapat tercermin dari tingkat pendidikan aparatur pemerintahan Kabupaten Pesawaran yang masih relatif terbatas. Hal ini terlihat dari data hingga April 2010, yang menunjukkan bahwa jumlah pegawai di Kabupaten Pesawaran sekitar 4.902 orang, dengan perincian sebagai berikut:

Tabel No. 4
Pegawai Kab. Pesawaran Menurut Pendidikan

| Kabupaten Pesawaran menurut Jenjang Pendidikan Keadaan April 2010 | | |
|--|---------------------|---------------|
| No. (1) | Rentang Usia (2) | Jumlah (3) |
| 1. | SD Sederajat | 19 |
| 2. | SLTP Umum | 59 |
| 3. | SLTP Kejuruan | - |
| 4. | SLTA Umum | 285 |
| 5. | SLTA Kejuruan | 199 |
| 6. | SLTA Keguruan | 330 |
| 7. | Diploma I | 103 |
| 8. | Diploma II | 1.581 |
| 9. | Diploma III | 412 |
| 10. | Diploma IV | 5 |
| 11. | Sarjana | 1.826 |
| 12. | Akta IV Pendidikan | - |
| 13. | Pasca Sarjana | 83 |
| 14. | Spesialis I | - |
| 15. | Doktor | - |
| | Jumlah | 4.902 |

Sumber: BKD Pesawaran 2010

Dari data tersebut, terlihat bahwa SDM di kabupaten Pesawaran masih sangat minim. Bahkan, berdasarkan keterangan dari beberapa sumber lisan disekitar lokasi perkantoran pemerintah daerah, mayoritas SDM pemerintahan tersebut ternyata juga hasil mutasi dari kabupaten induk dan kabupaten lain, artinya secara riil kondisi pendidikan dan SDM masyarakat Pesawaran secara

umum masih rendah. Terlebih, sebagian besar dari pegawai tersebut mendekati masa pensiun.

Sesuai dengan Pasal 120 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, dan mengacu kepada ketentuan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, tampaknya telah membawa perubahan pada struktur perangkat daerah di Kabupaten Pesawaran, meski terjadi perubahan struktur dan jabatan di semua perangkat daerah, namun semangat yang terkandung dalam dasar hukum tersebut untuk mengoptimalkan fungsi dan wewenang daerah dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan berjalan lebih baik dan lebih terarah, dengan berpegang teguh pada prinsip miskin struktur kaya fungsi, sedikit demi sedikit dapat diimplementasikan di Pesawaran.

Saat ini, pemerintah Kabupaten Pesawaran, dipimpin oleh seorang Kepala Daerah definitif, (Aries Sandi Dharma Putra) yang dalam menjalankan tugas dan kewajibannya bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten Pesawaran. Selain itu, dalam menjalankan tugas, kewajiban dan kewenangan Kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah: Sekretariat Daerah Kabupaten (Setdakab) terdiri dari 3 (tiga) Asisten Sekretaris Daerah Kabupaten, 10 (sepuluh) Bagian dan 3 (tiga) Staf Ahli Bupati; Sekretariat DPRD terdiri dari 4 (empat) Bagian; 10 (sepuluh) Lembaga Teknis; 14 (empat belas) Dinas Daerah, dan lembaga lain. Hal itu diupayakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mewujudkan *good governance*, sekaligus untuk semakin memperpendek rentang kendali (*Span of Control*).

Hingga akhir tahun 2011, PAD Kabupaten Pesawaran baru mencapai 8 milyar, yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah. Sumber lain tampaknya belum mampu digali untuk meningkatkan PAD. Sedangkan DAU sebesar 372 milyar.²⁴⁴

B. Latar Belakang Pemekaran Kabupaten Pesawaran

Munculnya ide pemekaran daerah, pada dasarnya dapat dilihat dari dua sisi yaitu: 1) faktor-faktor penyebabnya, yang mencakup (a) faktor pendorong pemekaran yang berada di lingkungan internal daerah yang ingin mekar, semisal kesejarahan, ketimpangan pembangunan, luasnya rentang kendali, tidak terakomodasinya representasi politik,²⁴⁵ dan (b) faktor penarik yang berasal dari lingkungan eksternal, semisal kucuran dana dari pusat;²⁴⁶ dan 2) faktor-faktor yang memfasilitasi munculnya pemekaran, semisal persiapan pemekaran, *political crafting* oleh elite, kondisi perpolitikan, keamanan wilayah perbatasan.²⁴⁷ Dalam konteks Pesawaran, faktor tersebut hadir dalam dua faktor, yakni kesejarahan dan administratif (rentang kendali). Kedua faktor tersebut dijadikan faktor pembingkai dari alasan yang sebenarnya, yakni perebutan kekuasaan melalui mobilisasi politik dari elite dan tokoh adat yang berkepentingan, yang secara integral dapat dipahami dalam penjelasan berikut.

²⁴⁴ *Harian Lampung Ekspres* edisi 28 Desember 2011. Lihat pula Perpres Nomor 6 Tahun 2011 tentang Dana Alokasi Umum Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2011.

²⁴⁵ Tim Percik, *Proses dan Implikasi...*, *Op. Cit.*, hal. 12-15

²⁴⁶ *Ibid.*, hal. 16

²⁴⁷ *Ibid.*, hal. 18-19

1. Argumentasi Historis

Kabupaten Pesawaran dibentuk berdasarkan UU No. 33 Tahun 2007 tanggal 10 Agustus 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran di Provinsi Lampung dan diresmikan pada tanggal 2 November 2007. Namun, secara historis-yuridis sebagai landasan terbentuknya Kabupaten Pesawaran, berbagai peristiwa sejarah juga pernah mewarnai daerah ini.

Pemikiran umum menyebut bahwa ide untuk memekarkan diri di era otonomi daerah seringkali dipicu oleh ketidakpuasan, baik secara ekonomi maupun politik. Isu-isu ketimpangan, distribusi kekuasaan yang tidak merata ataupun eksploitasi sumber daya alam yang kemudian dikolaborasikan dengan aspek kesejarahan seringkali mewarnai gerakan masyarakat untuk memekarkan diri, atau bahkan menuntut merdeka. Papua, Banten, Kepri, merupakan sebagian kecil contoh yang mengemuka. Untuk melihat gejala tersebut, apakah juga terjadi di Pesawaran, berikut akan diuraikan perjalanan sejarah Pesawaran hingga terbentuk menjadi sebuah kabupaten baru di era reformasi.

a) Pesawaran di Masa Hindia Belanda

Sejarah Kabupaten Pesawaran terbentuk melalui tahapan proses yang cukup panjang sejak zaman kolonial. Aspek historis dan kultural inilah yang dijadikan klaim utama para pengusung usulan pembentukan kabupaten Pesawaran saat itu. Realitas historis tersebut berawal dari kebijakan kolonisasi pemerintah Belanda, atau saat ini disebut juga transmigrasi. Program kolonisasi ini, pada masa Hindia-Belanda merupakan bagian strategis dari politik etis (*etische*

politiek) yang dicanangkan Gubernur Jenderal Van de Venter.²⁴⁸ Adanya politik etis bermula dari timbulnya berbagai kritik, terutama golongan liberal di negeri Belanda terhadap berbagai kebijaksanaan pemerintahnya menyangkut negeri jajahan, khususnya Indonesia. Kritikan tersebut pada mulanya disampaikan kaum oposisi di tahun 1860. Kemudian kritik itu semakin meluas, sebab selain dari oposisi juga datang dari beberapa tokoh yang memang bersimpati terhadap rakyat Indonesia. Kritik tersebut mengarah kepada tuntutan terhadap pemerintah Belanda untuk meningkatkan taraf hidup dan kehidupan rakyat Indonesia.²⁴⁹

Program kolonisasi ini dimulai pada kurun 1905. Saat itu, kafilah generasi pertama berjumlah 43 orang, tokoh yang bertindak sebagai koordinator kelompok bernama Kartoredjo.²⁵⁰ Rombongan ini juga merupakan cikal bakal kolonisasi Desa Bagelen. Penamaan desa tersebut, dikarenakan warga kolonis tersebut berasal dari Bagelen, Purworejo, Jawa Tengah. Rombongan kolonis dari Jawa tersebut berpindah ke Lampung diangkut melalui jalur laut dengan kapal dan merapat di pelabuhan Teluk Betung.

Rombongan angkatan pertama tersebut, setelah sampai di pelabuhan Teluk Betung, untuk ke lokasi penempatan selanjutnya berjalan kaki. Daerah yang

²⁴⁸ Politik etis merupakan politik balas budi pada rakyat yang secara garis besarnya meliputi program irigasi, edukasi dan kolonisasi. Tiga garis kebijakan tersebut dalam implementasinya justru berubah menjadi upaya eksploitasi terhadap kekayaan bangsa Indonesia. Dalam hal kebijakan edukasi misalnya, dengan membuka jenjang pendidikan berupa sekolah-sekolah, justru menjadi upaya pemerintah Belanda menciptakan tenaga kerja yang murah. Sekolah yang dibuka bukanlah untuk semua lapisan masyarakat namun diperuntukkan kalangan terbatas yang pro-Belanda. Artinya, program kolonisasi direalisasikan tidak lain untuk menghadirkan tenaga kerja baru di luar Pulau Jawa guna mendukung keberhasilan perekonomian Belanda, yakni perkebunan dan industri yang berkaitan dengan hasil kebun tersebut. Wilayah kolonisasi Belanda pertama adalah di daerah Bagelen, yang saat ini bernama Pesawaran, Lampung.

²⁴⁹ Akhmad Sadad, *Kabupaten Pesawaran Dalam Untaian Sejarah*, Pemda Kabupaten Pesawaran, Pesawaran, 2009, hal. 5. Lihat pula www.pesawaranonline.com

²⁵⁰ Untuk mengenang sekaligus menghormati Kartorejo, maka nama tersebut disematkan menjadi salah satu nama desa, yakni desa Kartorejo di Kecamatan Gedongtatan.

mereka tuju adalah Gedong Tataan, yang saat ini menjadi ibu kota kabupaten Pesawaran. Saat itu, Gedong Tataan masih berupa hutan belukar dan tempatnya belum banyak dihuni penduduk, sehingga mereka harus membuka belukar tersebut.

Dalam rombongan kolonis angkatan Kartoredjo ini, 3 diantaranya perempuan yang memiliki tugas khusus, yakni masak-memasak. Ketika itu, betapa sulitnya menerobos hutan. Jalan yang dilewati masih berupa jalan setapak. Sementara, perkampungan penduduk pribumi Lampung yang ada di daerah ini kebanyakan masih perdusunan dan umbul-umbul yang terdiri dari kelompok-kelompok kecil yang berjauhan.²⁵¹ Setelah tiba ke tempat tujuan, mulailah mereka menebangi pohon-pohon dan semak belukar pada areal yang dituju. Untuk selanjutnya, setelah daerah penempatan sudah terbuka, secara bertahap kolonis-kolonis ini mulai membangun tempat tinggal masing-masing dengan berdinginkan papan atau kayu serta beratapkan rumbia/alang-alang.

Dalam perkembangannya, kedatangan para kolonis dari daerah Bagelen, Purworejo, Jawa Tengah ke Gedong Tataan ini, semakin lama semakin banyak dan susul menyusul. Secara umum, rombongan kolonis ini dibagi dalam 5 tahap, yaitu angkatan pertama pada tahun 1905 (43 orang) di pimpin Mr Eteeng, angkatan kedua tahun 1906 (203 orang) di pimpin Mr Heers, angkatan ketiga tahun 1907 (100 orang) di pimpin Mr Alweek, angkatan keempat tahun 1908 (500 orang) di pimpin Mr Baang dan angkatan kelima tiba pada tahun 1909, namun jumlah angkatan ini serta pimpinannya tidak diketahui. Hal ini berarti kedatangan

²⁵¹ Pedusunan atau *umbul*, di Lampung juga sering disebut juga dengan *talang*, komunitas masyarakat ini menyerupai desa-desa kecil, namun letak antara *talang* yang satu berjauhan dengan *talang* yang lain.

rombongan tersebut direncanakan oleh pemerintah Hindia Belanda selama kurun waktu 5 tahun berturut-turut.

Kemudian, pada tahun 1910, pemerintah Hindia Belanda memberikan kebijakan dengan menyerahkan tanah-tanah di Desa Bagelen, Gedong Tataan pada rakyat desa untuk 537 bauw atau sekitar 424 hektare. Setiap kepala keluarga (KK) mendapat bagian tanah 1 bauw dengan perincian 0,25 bauw untuk pekarangan dan 0,75 bauw untuk persawahan atau perladangan.

Setelah pembagian tanah tersebut, penyusunan tempat tinggal penduduk kolonis dibuat bersusun dengan posisi berjejer dan dibatasi jalan penghubung. Uniknya, jalan-jalan yang ada di desa ini rata-rata berbentuk pertigaan (simpang tiga) dan sejumlah persimpangan yang membujur lurus hingga ke pertigaan berikutnya. Dalam perkembangannya, sejak tahun 1905 hingga 6 Juni 1987, Desa Bagelen berkembang menjadi 10 pedukuhan, yaitu Pedukuhan Bagelen I, Bagelen II, Bagelen III, Bagelen IV, Bagelen V (Jembarangan), Bagelen VI (Kutoarjo I), Bagelen VII (Kutoarjo II), Bagelen VIII (Karang Anyar I), Bagelen IX (Karang Anyar II) dan Pedukuhan Bagelen X (Wonorejo).

Hingga 6 Juni 1987, Desa Bagelen telah dimekarkan menjadi beberapa desa yang wilayahnya, terdiri dari Pedukuhan Bagelen I, Bagelen II, Bagelen III dan Pedukuhan Bagelen IV. Adapun kepala desa (Kades) yang pernah memimpin Desa Bagelen, Kecamatan Gedong Tataan, antara lain; Poerwo (1905-1907), Kartoredjo (1907-1912), Sastro Sentiko (1912-1920), Pawiro Tinoyo (1920-1945), Mangunrejo (1945-1958), Sastro Suwarno (1958-1968), Suparman (1968-

1970), Ahmad Fariji (1970-1980), Toyo Day Rizal (1980-1988), Wagiso (1988-2006) dan Edi Suriyanto (2006 hingga periode 2013).²⁵²

Ketika Budi Utomo sebagai organisasi modern pertama di Indonesia yang berdiri tanggal 20 Mei 1908, yang merupakan tonggak sejarah permulaan mulainya pergerakan nasional, tidak terlihat adanya tanda-tanda organisasi ini berpengaruh besar di wilayah Gedong Tataan ini, atau Lampung secara umum. Hal ini dapat difahami, mengingat para penduduk asal Jawa yang berkolonisasi ke wilayah Pesawaran waktu itu kebanyakan rakyat biasa, yang belum faham benar dalam berorganisasi. Sementara, Budi Utomo pada umumnya bergerak di kalangan terpelajar, kaum bangsawan maupun priyayi yang kesemuanya itu dapat digolongkan sebagai kaum elite.

Meskipun demikian, terlepas dari tonggak pergerakan nasional di Pulau Jawa, kedatangan ratusan jiwa kolonis asal Jawa Tengah ke daerah ini juga merupakan babak baru perkembangan pembauran masyarakat antar pulau sebelum adanya program pemerintah Indonesia zaman Orde Baru, yang dikenal dengan sebutan transmigrasi. Kedatangan para kolonis ini, meskipun menempati wilayah yang berbeda-beda, tapi tampaknya, masyarakat etnis lokal tidak serta merta berinteraksi dengan baik atau dapat membaur dan saling terbuka dengan etnis pendatang. Apakah ini memang merupakan karakter masyarakat etnis asli yang tidak mudah membaur. Sehingga, sangat tampak hingga saat ini, bahwa kelompok

²⁵² Wawancara dengan Sujono, Carik Desa Bagelen, pada 17 Juni 2011 pukul 13. 15 wib. Lihat pula data dokumentasi Desa Bagelen tahun 2000.

masyarakat etnis asli dan pendatang dapat dibedakan dari lokasi dan desa yang mengelompok tersebut.²⁵³

Selain dengan menerapkan kebijakan kolonisasi, pemerintah Belanda juga menerapkan desentralisasi politik di Lampung, khususnya di Pesawaran, yakni dengan mengadaptasi sistem pemerintahan lokal, yang sebagian besar beradat Saibatin dan selebihnya Pepadun, sebagai upaya mengontrol kawasan yang kaya akan hasil bumi. Perkampungan penduduk pribumi ini, diantaranya berada di Gedong Tataan, Negeri Sakti, Way Lima, Padang Ratu, Kedondong, Padang Cermin, Punduh Pidada, Tegineneng dan sekitarnya.²⁵⁴

Dalam mengelola pemerintah lokal, Belanda saat itu tetap menghidupkan pola-pola pemerintahan lokal yang berbentuk *kepasirahan* atau komunitas masyarakat adat (marga). Sistem tersebut rupanya mampu memberikan keleluasaan bagi Belanda untuk dapat mengontrol masyarakat. Bahkan semasa itu Belanda membiarkan *kepasirahan* menggunakan tata pemerintahan dan hukum lokal untuk menangani kasus-kasus tertentu yang ada di tengah masyarakat, tanpa mereka harus turun tangan ikut serta menyelesaikannya.

Penetapan pemerintahan *kepasirahan* yang dilakukan pada tahun 1920 hingga 1928, disertai pula dengan penetapan dan pembagian wilayah riil pada marga-marga yang ada di dalam *kepasirahan*. Namun selanjutnya pada tahun 1928, pemerintah Hindia Belanda mengatur kembali struktur masyarakat hukum

²⁵³ Observasi di Gedongtatan, Tegineneng, dan Way Lima, pada 19-21 Juni 2011.

²⁵⁴ *Pepadun* dan *Saibatin* atau disebut juga Pesisir merupakan pembagian kelompok adat Lampung asli berdasarkan adat istiadat nenek moyangnya, perbedaan mendasar dari kedua kelompok adat ini dari sistem kepemimpinan dan penggunaan bahasa, jika Pepadun cenderung aristokratis dan dalam dialek bahasanya didominasi dengan huruf O (*Nyo*), tetapi jika Saibatin lebih demokratis dan dalam dialek bahasanya didominasi huruf A (*Api*). Lihat “Adat Istiadat,” dalam <http://supriliwa.wordpress.com/adat-istiadat-lampung/>, akses 28 Juli 2011.

adat yang berbentuk marga. Pengaturan itu tertuang dalam suatu tatanan pemerintahan adat yang dikenal dengan *Marga Regering Voor de Lampungche Districten*. Dengan adanya pengaturan tersebut, di daerah Lampung terdapat 83 marga, tersebar di wilayah mulai dari Lampung Selatan, termasuk Pesawaran, hingga berbatasan Sumatera Selatan dan berbatasan Bengkulu sekarang. Sebanyak 78 dari 83 marga ini merupakan marga mayoritas penduduk asli Lampung.²⁵⁵

Penegasan komunitas adat secara administratif tersebut kenyataannya telah pula menjadi dasar penyelesaian konflik tanah pada masa itu. Batas-batas wilayah menjadi tanggung jawab masing-masing marga, baik hak-hak atas tanah maupun pengelolaannya. Semua persoalan yang berkaitan dengan tanah saat diselesaikan mengacu pada ketentuan yang telah dibuat. Kemunculan pemerintahan *kepesirahan* sebagai pucuk pimpinan di kemargaan tersebut tidak meminggirkan kontrol Belanda terhadap perilaku warga. Ini terlihat dari pembagian wewenang yang sangat baik, yakni kepemimpinan lokal dan modernisasi administrasi hukum lokal menjadi tanggung jawab *pesirah* (kepala marga). Namun pada kasus-kasus yang berkaitan dengan kriminalitas dan keamanan lokal menjadi wewenang pemerintah Belanda.

Cara dan strategi Pemerintah Belanda untuk menguasai Lampung tersebut terbukti berhasil. Sehingga memberi keleluasaan bagi Belanda untuk mengelola wilayah itu dengan baik. Selain mengadopsi sistem lokal yang berlaku dalam tata pemerintahan administratif, penggunaan strategi infrastruktur yang dilakukan pihak Belanda pun terbukti akurat. Misalnya dengan pembukaan wilayah-wilayah

²⁵⁵ “Kabupaten Pesawaran Dalam Untaian Sejarah,” dalam www.pesawaran.co.id. Akses pada 21 Juni 2011.

di daerah pedalaman di Lampung dengan jalur kereta api, sehingga membuat Belanda menguasai betul jalur perdagangan lada (*sahang*) yang merupakan komoditas utama semasa itu. Lada, sebagai salah satu hasil bumi yang banyak ditanam petani di beberapa wilayah daerah di Lampung, saat itu menjadi prioritas utama Belanda menerapkan strategi ini. Hal ini juga berdampak pada kejayaan Belanda, yang menjadi penguasa dalam penjualan lada diberbagai belahan dunia berabad-abad lamanya. Selain itu, jaringan jalan utama dan irigasi teknis dibangun untuk bisa memberikan akses yang lebih bagi Belanda untuk mengeksploitasi potensi dan kekayaan alam Lampung. Kenyataan ini juga, segaris dengan kebijakan Belanda terhadap pengelolaan lahan perkebunan kopi dan tebu di Deli Serdang dan Medan, Sumatera Utara pada kurun akhir 1905 hingga 1942. Sebelum akhirnya Belanda terusir oleh Jepang.

b) Pesawaran Pasca Kemerdekaan Hingga Era Reformasi

Dalam konteks pasca kemerdekaan, sejarah keberadaan Pesawaran yang dahulu menjadi bagian dari Lampung Selatan, erat kaitannya dengan keberadaan UUD 1945 ketika awal dibentuk. Di dalam UUD 1945 bab VI Pasal 18 menyebutkan bahwa "Pembagian Daerah di Indonesia atas Daerah Besar dan Kecil, dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara dan Hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

Sebagai realisasi dari pasal 18 UUD 1945 dimaksud, lahirlah UU No. 1 Tahun 1945 yang mengatur tentang kedudukan Komite Nasional Daerah yang

pertama, antara lain mengembalikan kekuasaan pemerintah di daerah kepada aparat yang berwenang yaitu Pamong Praja dan Polisi. Selain itu juga untuk menegakkan pemerintah di daerah yang rasional dengan mengikutsertakan wakil-wakil rakyat atas dasar kedaulatan rakyat. Namun, kehadiran dasar hukum tersebut, tidak berdampak berarti bagi masyarakat Pesawaran.

Baru kemudian, setelah 3 tahun pasca kemerdekaan Republik Indonesia, yakni ketika diterapkan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, keadaan di Lampung terbilang relatif stabil. Hal tersebut disebabkan masih dalam suasana gencatan senjata akibat adanya Perjanjian Renville. Namun kenyataannya pihak Belanda justru mengingkari perjanjian tersebut. Dengan bala tentaranya, awal Januari 1949 Belanda memasuki Lampung, dan pada 15 Januari 1949 setelah terjadi pertempuran sengit dengan TNI dan laskar rakyat, sehingga wilayah Gedong Tataan berhasil di duduki Belanda. Kekalahan ini dikarenakan pasukan Belanda menyerang Gedong Tataan bukan dari arah Kemiling atau Bandar Lampung, melainkan melalui Branti, Pejambon dan Halangan Ratu.

Kedatangan Belanda ke wilayah Lampung pada agresi militer Belanda II ini terus merambah wilayah lain, termasuk daerah-daerah yang sekarang menjadi wilayah Kabupaten Pesawaran, seperti Kota Dalam, Kedondong, Way Layap, Kali Pekir, dan Way Lima. Situasi ini baru mereda setelah Belanda mengakui kedaulatan Republik Indonesia secara *de jure*, yakni pada 27 Desember 1949.

Sejak awal kemerdekaan, wilayah Lampung Bagian Selatan sebagai cikal bakal Pesawaran terdiri dari 4 (empat) kewedanan, yakni:²⁵⁶

- a. Kewedanan Kota Agung, meliputi kecamatan Wonosobo, Kota Agung dan Cukuh Balak. (saat ini menjadi wilayah Kabupaten Tanggamus)
- b. Kewedanan Pringsewu, meliputi Kecamatan Pagelaran, Pringsewu, Gadingrejo, Gedong tataan dan Kedondong. (saat ini sebagian menjadi wilayah Kabupaten Pringsewu dan Kabupaten Pesawaran).
- c. Kewedanan Teluk Betung, meliputi Kecamatan Natar, Teluk Betung dan Padang Cermin. (saat ini sebagian menjadi wilayah Kabupaten Pesawaran dan Kota Bandar Lampung).
- d. Kewedanan Kalianda, meliputi Kecamatan Kalianda dan Penengahan (saat ini menjadi wilayah Lampung Selatan).

Kawedanan-kawedanan tersebut kemudian, pada 14 November 1954 ditetapkan menjadi daerah otonom Lampung Selatan, yang merupakan bagian dari Sumatera Selatan. Baru selanjutnya, melalui UU No. 14 Tahun 1964 ditetapkan menjadi salah satu dari 3 daerah tingkat II (Dati II) otonom di Provinsi Lampung.

Dalam perkembangannya, mulai tahun 1959, dibentuklah Sistem Pemerintahan *Negeri* (setara dengan kawedanan) yang merupakan penyatuan dari beberapa negeri yang ada pada saat itu.²⁵⁷ Pembentukan ini baru berakhir di tahun

²⁵⁶ "Pesawaran..., *Op. Cit.*

²⁵⁷ Negeri-negeri tersebut, yaitu: 1) Negeri Cukuh Balak, meliputi Kecamatan Cukuh Balak, Tahun 1990 Kecamatan Cukuh Balak di bagi dua kecamatan yaitu Kecamatan Cukuh Balak dan Negeri Kelumbayan. 2) Negeri Way Lima, meliputi Kecamatan Kedondong. Tahun 1970 Kecamatan Kedondong dibagi dua yaitu Kecamatan Kedondong dan Pardasuka, kemudian tahun 1990 Kecamatan Kedondong di bagi dua yaitu Kecamatan Kedondong dan Way Lima. 3) Negeri Gedong Tataan, meliputi Kecamatan Gedong Tataan. Pada tahun 1990 Kecamatan Gedong Tataan dibagi 2 yaitu Kecamatan Gedong Tataan dan Negeri Katon. 4) Negeri Gadingrejo, meliputi Kecamatan Gadingrejo. 5) Negeri Pringsewu, meliputi Kecamatan Pringsewu, tahun 1970

1963, sehingga secara resmi wilayah kewedanan berikut jabatan wedana dihapus dan diganti menjadi jabatan kepala negeri yang masa jabatannya lima tahun. Pada tahun 1970, kepala negeri tidak dipilih lagi tetapi diangkat oleh camat. Dan akhirnya di tahun 1972 semua sistem pemerintahan negeri di seluruh Lampung di hapuskan.

Pada tahun 1968 Kabupaten, Lampung Selatan diusulkan untuk dimekarkan menjadi 3 (tiga) kabupaten, yakni Kabupaten Rajabasa dengan ibukota Kalianda sekarang Kabupaten Lampung Selatan, Kabupaten Tanggamus dengan ibukota Kota Agung, terwujud pada 1997 dan Kabupaten Pesawaran yang baru terwujud pada 2007. Nama Pesawaran sendiri diambil dari nama gunung yang menaungi seluruh wilayah yang menjadi bagian dari Kabupaten Pesawaran. Berdasarkan latar belakang historis-yuridis inilah, berbagai elite lokal yang masih merasa memiliki *trah* (keturunan) penguasa atau bangsawan Lampung dimasa

kecamatan ini di bagi dua yaitu Kecamatan Pringsewu dan Sukoharjo. Tahun 1990 Kecamatan Sukoharjo dibagi dua yaitu Kecamatan Sukoharjo dan Adi Luwih. 6) Negeri Pugung, meliputi Kecamatan Pagelaran. 7) Negeri Talang Padang, meliputi Kecamatan Talang Padang. Pada tahun 1970 Kecamatan ini dibagi dua yakni Kecamatan Talang Padang dan Pulau Panggung. 8) Negeri Kota Agung, meliputi Kecamatan Kota Agung. Tahun 1990 Kecamatan Kota Agung dibagi dua yakni Kecamatan Kota Agung dan Pematang Sawah. 9) Negeri Semangka, meliputi Kecamatan Wonosobo. Tahun 1990 Kecamatan Wonosobo di bagi dua, yaitu Kecamatan Wonosobo dan Way Semangka. 10) Negeri Buku, meliputi Kecamatan Natar. Tahun 2000 Kecamatan ini dibagi dua yaitu Natar dan Tegineneng. 11) Negeri Balau termasuk Kecamatan Natar pada tahun 1968 Kecamatan Kedaton dipindahkan dari Kecamatan Natar yang meliputi Negeri Balau. Negeri Kalianda meliputi Kecamatan Kalianda. 12) Negeri Kalianda meliputi Kalianda, Katibung dan Sidomulyo. Kemudian tahun 1990 Kecamatan Kalianda di bagi dua yaitu Kecamatan Kalianda dan Rajabasa. Kecamatan Sidomulyo dibagi dua yakni Kecamatan Sidomulyo dan Candipuro, sedangkan Kecamatan Katibung di bagi dua yaitu Katibung dan Merbau Mataram. Selanjutnya pada tahun 2006 Kecamatan Sidomulyo dibagi dua Kecamatan Sidomulyo dan Way Panji dan Kecamatan Katibung di bagi dua yaitu Katibung dan Way Sulan. 13) Negeri Dataran Ratu meliputi Kecamatan Penengahan dan Palas. Tahun 1990 Kecamatan penengahan dibagi dua Kecamatan yakni penengahan dan Ketapang. Kecamatan Palas dibagi dua Kecamatan Palas dan Sragi. Kemudian tahun 2006 Kecamatan Penengahan di bagi dua yakni Penengahan dan Bakauheni. 14) Negeri Teluk Betung meliputi Kecamatan Teluk Betung dan Kecamatan Panjang, yang saat ini wilayah tersebut justru masuk Kota Bandar Lampung. 15) Negeri Padang Cermin meliputi Kecamatan Padang Cermin. Tahun 1990 kecamatan ini dibagi dua yaitu Kecamatan Padang Cermin dan Punduh Pidada. Lihat "Pesawaran..., *Op. Cit.*

lalu, saling berebut pengaruh, kekuasaan dan kepentingan dengan menunjukkan pengaruhnya diberbagai wilayah di Lampung, dengan kendaraan partai politik yang menaunginya, termasuk di Pesawaran.²⁵⁸

2. Argumentasi Yuridis dan Sosio-politik

Berangkat dari realitas historis tersebut, serta seiring dengan semangat reformasi dan pelaksanaan desentralisasi yang tengah gencar digalakkan, wacana terhadap pembentukan Kabupaten Pesawaran yang sempat senyap kembali digulirkan dalam dua periode, yakni di tahun 1999 dan tahun 2004. Di tahun 1999 mengalami kegagalan selain karena representasi wakil rakyat dari wilayah Pesawaran minim juga karena kecamatan-kecamatan yang ada belum memenuhi syarat minimal untuk dimekarkan. Sedangkan pada 2004, selain sudah banyaknya wakil rakyat dari sekitar pesawaran, juga kekurangan yang sebelumnya ada berupaya dipenuhi, meskipun cenderung ada yang dipaksakan.

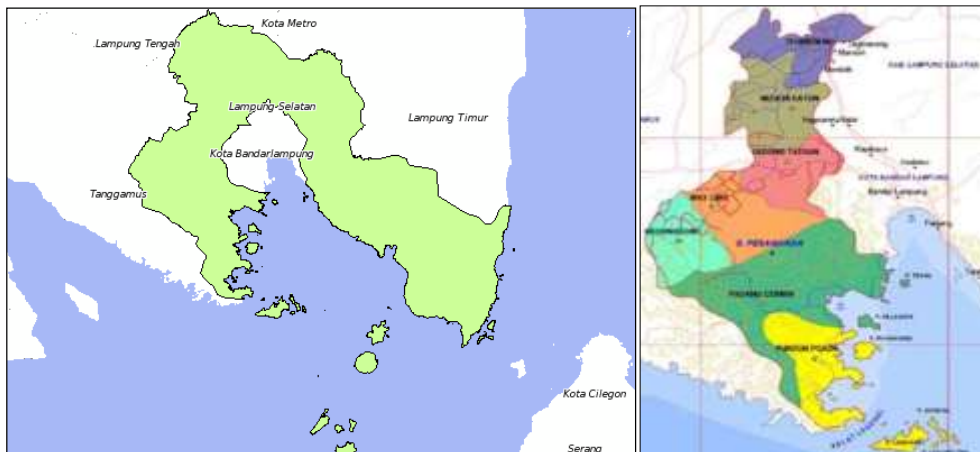
Sebelum dimekarkan, Kabupaten Pesawaran secara yuridis merupakan bagian dari Kabupaten Lampung Selatan. Kabupaten Lampung Selatan tersebut memiliki bentuk wilayah meruncing di bagian Selatan dan mempunyai sebuah teluk besar yaitu Teluk Lampung. Daerah Kabupaten Lampung Selatan mempunyai daratan kurang lebih 3.292,68 km², dengan Pusat Pemerintahan di Kota Kalianda. Faktor rentang kendali pusat pemerintahan yang berada di Kalianda inilah yang juga memicu ide pemekaran dari banyak pihak. Kalianda sebagai ibukota kabupaten justru letaknya berada di ujung Lmapung Selatan, bukan ditengah-tengah, sehingga, wilayah yang jauh dari Kalianda sangat

²⁵⁸ Observasi penulis di Pesawaran pada 24-26 Juni 2011.

menghedaki untuk dimekarkan. Kalianda diresmikan menjadi Ibukota Kabupaten Lampung Selatan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 11 Februari 1982, dan hingga sekarang masih menjadi pusat ibukota kabupaten, meskipun perkembangannya tampak lambat.

Rentang kendali pemerintahan yang begitu jauh, dan pembangunan yang kurang merata, berakibat pada tidak efektifnya dan tidak efisiensinya pelayanan publik secara menyeluruh, kemudian Kabupaten Lampung Selatan diusulkan kembali untuk dimekarkan menjadi 2 (dua) kabupaten yaitu Kabupaten Lampung Selatan dengan Ibukota Kalianda dan Kabupaten Pesawaran dengan Ibukota Gedongtataan. Setelah sebetulnya dimekarkan juga Tanggamus pada 2007. Oleh karena itu, wilayah administrasi Kabupaten Lampung Selatan berubah dengan batas-batas sebagai berikut: Sebelah Utara berbatasan dengan wilayah Kabupaten Lampung Tengah dan Lampung Timur; Sebelah Selatan berbatasan dengan Selat Sunda; Sebelah Barat berbatasan dengan wilayah Kabupaten Tanggamus; dan Sebelah Timur berbatasan dengan Laut Jawa. Berikut gambaran Kabupaten Lampung Selatan sebelum dimekarkan dan setelah dimekarkan,

Gambar wilayah Lam-Sel yang setengah melingkar dan Pesawaran



Sumber: Pesawaran Dalam Angka 2010 dan wikipedia.com

Dalam penjelasan UU No. 33 Tahun 2007 dinyatakan bahwa luas wilayah Kabupaten Lampung Selatan $\pm 5.562,55 \text{ km}^2$ dengan jumlah penduduk pada Tahun 2005 berjumlah 1.226.009 jiwa terdiri atas 20 (dua puluh) kecamatan, 349 desa dan 3 kelurahan, dengan tingkat pertumbuhan penduduk rata-rata sebesar 0,75% per tahun, dan kepadatan penduduk rata-rata sebesar 271 jiwa/ km^2 . Dengan luas wilayah dan besarnya jumlah penduduk tersebut, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat belum sepenuhnya terjangkau. Kondisi demikian perlu diatasi dengan memperpendek rentang kendali pemerintahan melalui pembentukan daerah otonom baru sehingga pelayanan publik dapat ditingkatkan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Terlebih, jika dikorelasikan dengan spirit demokratisasi dan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kondisi Kabupaten Lampung Selatan masih memungkinkan untuk dimekarkan menjadi 2 (dua) daerah kabupaten dengan ketentuan memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam PP No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan, Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Arus reformasi dan desentralisasi yang sedang berlangsung, sekaligus adanya celah dari undang-undang saat itu, telah mendorong masyarakat Kabupaten Lampung Selatan khususnya yang berdomisili di kawasan Gunung Pesawaran (masyarakat Punduh Pidada, Padang Cermin, Gedong Tataan, Negeri

Katon dan sekitarnya) untuk membentuk pemerintahan sendiri yang terpisah dari Kalianda sebagai pusat pemerintahan Kabupaten Lampung Selatan. Celah yang diberikan UU No. 22 Tahun 1999 terhadap keleluasaan daerah sehingga maraknya pemekaran daerah pada saat itu, utamanya terkait: *Pertama*, daerah tidak lagi harus menunggu petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis atau instruksi pusat sebagaimana terjadi pada masa Orde Baru. *Kedua*, dimungkinkan pemberdayaan DPRD dalam relasi kekuasaan dengan kepala Daerah. *Ketiga*, adanya peluang yang sangat besar bagi putra daerah untuk membangun daerahnya masing-masing. Perlu dipahami pula bahwa, makna demokrasi pada awal reformasi menjadi sangat bias dan cenderung bermakna kebebasan atau euforia demokrasi.

Dengan celah itu, aspirasi masyarakat dan tokoh adat yang berdomisili di kawasan Gunung Pesawaran tersebut kemudian disandarkan pada beberapa alasan:²⁵⁹

1. Terlalu jauhnya rentang kendali pemerintahan kabupaten terutama ke wilayah sekitar Pesawaran (Padang Cermin, Punduh Pidada, dan sekitarnya).
2. Calon kabupaten pemekaran memiliki pusat-pusat pertumbuhan yang besar seperti Padang Cermin, Punduh Pidada, Gedong Tataan, Kedondong, dan Way Lima.
3. Potensi sumber daya alam yang cukup besar dan sebagai salah satu daerah sentra produksi tanaman perkebunan dan tanaman pangan yang merupakan sumber bahan pangan dan bahan baku agroindustri di Lampung yang

²⁵⁹ LP UNILA, "Kajian Pembentukan Pesawaran," UNILA, Lampung, 2002. Lihat pula "Diusulkan Dua Kabupaten di Lampung," dalam *Kompas* Edisi 12 Januari 2002.

memiliki nilai tambah tinggi, sehingga diharapkan mampu menjadi sumber dana bagi pembangunan di daerah tersebut.

4. Harapan adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun, pada dasarnya, aspek sosio-kultural tersebut tidak hadir dengan sendirinya. Artinya, aspirasi yang timbul dimasyarakat bukan timbul murni dari sanubari masyarakat. Tetapi lebih pada aspirasi yang di galakkan dan di mobilisasi oleh elite politik lokal dan tokoh adat yang juga memiliki kepentingan politik, utamanya saat itu terkait persiapan pemilihan gubernur lampung di tahun 2005. Tentu ini tidak relevan dengan konsep demokrasi yang menghendaki aspirasi dari rakyat banyak dalam memenuhi hak-hak dasarnya. Elite politik yang berperan dalam proses pemekaran Pesawaran saat itu didominasi oleh elite partai Golkar, Golkar mencoba untuk memecah suara konstituennya sekaligus mendapat simpati masyarakat dalam rangka menyambut pilkada Gubernur 2005 pada saat itu, karma secara umum saat itu Lampung dikuasai oleh PDI Perjuangan. Asumsinya adalah, ketika masyarakat diberikan janji kesejahteraan dengan pemekaran, sekaligus elite lokalnya diberikan peluang kekuasaan,

masyarakat secara keseluruhan akan terfokus pada kepentingan yang diharapkan bersama tersebut.²⁶⁰

Realitas itu segaris dengan analisis Maulana Mukhlis yang menyebutkan bahwa secara politis, mekarnya Pesawaran merupakan keinginan dari para elit politik (Alzier Dianis Tabrani) untuk mendapatkan dukungan dan kekuasaan. Secara ekonomis, upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat Pesawaran dengan berbagai potensi yang dimiliki Pesawaran yang selama ini belum dimanfaatkan sewaktu bergabung dengan Lampung Selatan. Secara administratif, rentang kendali yang sangat jauh ke ibu kota kabupaten di Kalianda. Secara historis, Gedong Tataan merupakan salah satu keresidenan (selain Pringsewu) yang belum menjadi ibukota kabupaten, sedangkan keresidenan lainnya (Liwa, Raja Basa, Sukadana, Menggala, dsb) sudah menjadi ibukota kabupaten.²⁶¹

Kemudian, masyarakat Pesawaran yang telah bergerak dan dimotori para tokoh adat tersebut mengadakan dialog terbuka dengan tokoh elite politik. Dialog tersebut kemudian melahirkan keputusan untuk membentuk Panitia Pelaksana Persiapan Kabupaten Pesawaran (P3KP) yang direalisasikan pada tanggal 16 April 2001 bertempat di Gedung Ngandan Gawi Kecamatan Gedong Tataan. Dari konteks ini, dapat dipahami bahwa gejala pemekaran di era reformasi tampaknya justru masih sebatas melahirkan demokrasi mobilitaa elite dan bukan pada demokrasi subtansial dari kehendak rakyat banyak. Keputusan tersebut kemudian dituangkan dalam SK Nomor: 01/P3KP/10K/PPK/IV/2001 tertanggal 17 April 2001 tentang Struktur Komposisi dan Personil Panitia Pelaksana Persiapan

²⁶⁰ Observasi di Kab. Pesawaran pada 12-13 Juni 2011 sekaligus wawancara dengan Syafarudin, pakar otonomi daerah dari UNILA pada 15 Juni 2011 pukul 08.00 wib.

²⁶¹ Wawancara Maulana Mukhlis, tokoh sosial-politik Lampung, pada 30 Januari 2011.

Kabupaten Pesawaran Tahun 2001. Salah satu tokoh paling berpengaruh yang terlibat dalam pembentukan P3KP, yang juga merupakan tokoh dan ketua umum Golkar Lampung, yakni M. Alzier Dianis Thabranie. Dalam pembentukan P3KP tersebut, Alzier kemudian diberikan kepercayaan sebagai ketua Umum dan Muallimin Taher sebagai Ketua Harian didampingi para Penasehat, Pembina dan Pengurus lainnya.²⁶²

Selanjutnya, untuk memberikan argumentasi dan justifikasi yang logis dalam rangka menjawab aspirasi atau keinginan elite politik dan masyarakat Kabupaten Lampung Selatan, maka pemerintah daerah bekerja sama dengan pihak akademisi, dalam hal ini Lembaga Penelitian Universitas Lampung melaksanakan Studi Kelayakan Kabupaten Lampung Selatan untuk dimekarkan menjadi 2 (dua) Kabupaten pada bulan Oktober 2002. Studi kelayakan tersebut didasarkan pada ketentuan PP No. 129 Tahun 2000 tentang pembentukan daerah otonom baru. Adapun kriteria yang diteliti terkait usulan pembentukan daerah otonom baru harus memenuhi persyaratan yang meliputi: (1) syarat administratif; (2) syarat teknis; dan (3) syarat fisik kewilayahan.

Berdasarkan analisis studi kelayakan dan penelitian yang panjang, pada dasarnya ditemukan banyak fakta dilapangan yang menyatakan bahwa masih butuh waktu lama bagi daerah Pesawaran untuk memekarkan diri. Namun, didasarkan pada dasar hukum yang ada, yang saat itu sangat rentan untuk dapat

²⁶² Keterlibatan Alzier dalam konteks ini ditengarai oleh banyak pakar politik dilampung merupakan salah satu upaya mencari simpati politik sekaligus memecah suara pendukung *incumbent* yang berada disekitar wilayah Lampung Selatan. Karna selain potensial dalam aspek ekonomi, Lampung Selatan juga potensial dalam aspek pariwisata. Wawancara dengan Idham Manaf, warga Punduh Pedada dan anggota DPRD Kab. Lampung Selatan pada 18 Juni 2011 pukul 19.10 wib.

menafikan faktor-faktor minimal dari sebuah calon daerah, maka berbagai syarat teknis, fisik dan kewilayahan, meski tidak sepenuhnya mampu namun menjadi dianggap mampu. Dengan proses politik yang demikian itu, maka kesimpulan yang didapatkan yaitu Kabupaten Lampung Selatan “Layak Untuk Dimekarkan” menjadi Kabupaten Pesawaran dan Kabupaten Lampung Selatan, dengan pertimbangan, meskipun hasil penelitian menyebutkan berikut.²⁶³

- (a) Terdapat enam kecamatan yang dinyatakan lulus/memiliki nilai skor lebih besar atau sama dengan nilai minimal kelulusan (menurut PP No. 129 Tahun 2000) yaitu Kecamatan Punduh Pidada, Kecamatan Padang Cermin, Kecamatan Gedung Tataan, Kecamatan Natar, Kecamatan Kalianda dan Kecamatan Penengahan.
- (b) Untuk mewujudkan pemekaran ke-6 (enam) kecamatan yang lulus harus dibagi 2 (dua) berdasarkan letak geografis, yaitu untuk Kabupaten Lampung Selatan terdiri dari Kecamatan Natar, Kalianda, dan Penengahan dan untuk calon Kabupaten Pesawaran terdiri dari Kecamatan Punduh Pidada, Padang Cermin, dan Gedung Tataan.
- (c) Meskipun hanya terdapat 6 (enam) kecamatan yang memenuhi persyaratan kelulusan sebagaimana termaktub dalam Lampiran VI PP 129 tahun 2000, tidak berarti kecamatan lainnya ditolak menjadi kabupaten pemekaran, karena skor sebagian besar sub indikator kecamatan tidak bernilai 1 (satu). Lampiran VI PP 129 tahun 2000 menegaskan bahwa suatu daerah dikatakan “Ditolak” menjadi daerah

²⁶³ LP UNILA, *Kajian Daerah...*, *Op. Cit.*, hal. Kesimpulan.

otonom apabila sebagian besar (lebih dari separuh) skor sub indikator bernilai 1 (satu).

Dari hasil kajian kelayakan tersebut, sangat jelas dipahami bahwa, dari 20 kecamatan yang ada di Lampung Selatan hanya terdapat 6 kecamatan yang memenuhi persyaratan. Artinya, secara administratif persentase tersebut tidak memenuhi kelayakan sebuah wilayah baru. Namun, dengan berbagai pertimbangan politis, akhirnya syarat minimal tersebut mampu menganulir keterbatasan-keterbatasan yang ada.

Dalam perjalanan P3KP, di bulan November 2004 terjadi pergantian Ketua Harian P3KP dari Muallim Taher kepada Zainal Fanani Idris, berikut kepengurusan lainnya yang tertuang dalam SK No:01/Istimewa/10/P3KP/2004 tanggal 5 Oktober 2004 tentang Penunjukan Ketua Harian P3KP Tahun 2004 dan No:02/Istimewa/11/2004 tanggal 5 November 2004 tentang Pengangkatan Pelaksana Harian Panitia Pelaksana Persiapan Kabupaten Pesawaran jo SK No: 02.a/Istimewa/XI/2005 tanggal 27 November 2005 tentang Pengangkatan Pelaksana Harian Panitia Pelaksana Persiapan Kabupaten Pesawaran. Di akhir tahun 2004, yakni menjelang Pilkada Gubernur 2005, Alzier memfokuskan diri dalam bursa pencalonan Gubernur pada pemilukada Lampung 2005.²⁶⁴

Kajian dan proses terhadap upaya pemekaran wilayah yang dimotori P3KP, berjalan mulus tanpa ada hambatan berarti. Terlebih, antara P3KP dan mayoritas di DPRD Lampung Selatan memiliki nafas politik yang sama, yakni Partai Golkar. Maka, lahirlah beberapa kebijakan yang mendukung terbentuknya

²⁶⁴ Bapeda, *Pesawaran...Op. Cit.*, hal. 4-5

Kabupaten Pesawaran antara lain: 1) Keputusan DPRD kabupaten Lampung Selatan Nomor: 01/DPRD-LS/2005 tanggal 7 Januari 2005 tentang Persetujuan DPRD Kabupaten Lampung Selatan atas Pembentukan Kabupaten Pesawaran; 2) Keputusan DPRD Kabupaten Lampung Selatan Nomor: 02/DPRD-LS/2005 tanggal 7 Januari 2005 tentang Penetapan Calon Ibukota Kabupaten Pesawaran di Gedong Tataan; 3) Keputusan DPRD Kabupaten Lampung Selatan Nomor: 03/DPRD-LS/2005 tanggal 7 Januari 2005 tentang Persetujuan Dukungan Dana dari Kabupaten Lampung Selatan untuk Pembentukan Kabupaten Pesawaran; 4) Keputusan DPRD Kabupaten Lampung Selatan Nomor: 01/Pim.DPRD-LS/2005 tanggal 18 Januari 2005 tentang Persetujuan Pemberian Dukungan Dana Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan untuk Calon Kabupaten Pesawaran; 5) Keputusan Bupati Lampung Selatan Nomor: 07/TAPEM/HK-LS/2005 tanggal 11 Januari 2005 tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran dengan Ibukota Gedong Tataan; 6) Keputusan Bupati Lampung Selatan Nomor: 29/TAPEM/HK-LS/2007 tanggal 16 Januari 2007 tentang Dukungan Dana dari Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan untuk Calon Pemerintah Kabupaten Pesawaran; 7) Keputusan DPRD Provinsi Lampung Nomor: 16 Tahun 2005 tentang Persetujuan Pembentukan Kabupaten Pesawaran; 8) Surat Gubernur Lampung Nomor: 135/2702/01/2006 tentang Usulan Pembentukan Kabupaten Pesawaran, Mesuji dan Tulang Bawang Barat;²⁶⁵

Diterimanya usulan P3KP terkait pembentukan Pesawaran, sebenarnya telah mengalami berbagai pertimbangan politis, yakni terkait mobilisasi politik

²⁶⁵ *Ibid.*, hal. 6-7

kelompok Partai Golkar yang dimotori Alzier Dianis Tabranie disekitar wilayah yang jauh dari pusat propinsi, karna Gubernur yang menjabat, yakni Syahrudin ZP merupakan rival politik dari PDI P. Terlebih pada saat itu mayoritas anggota DPRD Lampung Selatan dari kalangan partai Golkar. Pemerintah provinsi dan Kabupaten Lampung Selatan pun mempertimbangkan kondisi politik tersebut dari pada merong-rong kekuasaan dan mengganggu stabilitas politik Lampung, lebih baik diberi tempat sendiri atau kabupaten sendiri yang di kuasanya itu, terlebih Alzir kemudian mengalami kekalahan pada pemilukada Gubernur 2005.²⁶⁶

Kondisi ini diperkuat hasil penelitian Tri Ratnawati yang menyebutkan bahwa partai Golkar merupakan yang paling diuntungkan dengan adanya pemekaran wilayah dari kurun 1999-2009. Pada pemilu 1999, Golkar memperoleh kemenangan di 103 daerah hasil pemekaran, atau sekitar 72 persen dari jumlah total DOB. Kesuksesan Golkar tersebut memberikan sinyalemen bahwa Golkar akan selalu berkontribusi dalam pemekaran wilayah. Artinya maraknya pemekaran wilayah memiliki korelasi positif bagi partai politik tertentu.²⁶⁷

Selanjutnya, dari beberapa tahapan kebijakan daerah tersebut, hasil kajian daerah yang dilakukan oleh LP UNILA bersama Pemkab Lampung Selatan kemudian di usulkan ke pemerintah pusat melalui Departemen Dalam Negeri dan relasi elite politik yang ada di pusat (DPR RI) untuk kemudian dibahas di DPR RI. Tetapi yang menjadi menarik disini adalah, berkas kajian daerah tersebut justru lebih dulu berada ditangan legislatif (DPR). Kemudian melalui Surat Nomor RU. 02/9264/DPR RI/2006 tanggal 28 November 2006 Dewan Perwakilan

²⁶⁶ Wawancara Syafaruddin di UNILA pada 15 Juni 2011 dan Idham Manaf, warga Punduh Pedada pada 18 Juni 2011.

²⁶⁷ Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah...*, *Op. Cit.*, hal. 74.

Rakyat Republik Indonesia telah menyampaikan Usul 19 (sembilan belas) Rancangan Undang-Undang tentang pembentukan Kabupaten/Kota dan dengan Surat Presiden Nomor R. 01/Pres/01/2007 tanggal 2 Januari 2007 Presiden menyampaikan kepada DPR RI dan menugaskan Menteri Dalam Negeri untuk bersama DPR RI membahas 16 (enam belas) RUU Usul DPR RI tentang Pembentukan Kabupaten/Kota, yang salah satunya adalah RUU Pembentukan Kabupaten Pesawaran. Artinya, usulan pembentukan Pesawaran masuk melalui pintu RUU Inisiatif DPR RI, bukan melalui prosedur umum jalur Depdagri atau DPOD. Berdasarkan hal-hal tersebut, Komisi II DPR RI segera melakukan proses Pembicaraan Tingkat-I, diawali menyelenggarakan RAKER dengan Menteri Dalam Negeri dan DPD untuk mendengarkan Pandangan dan Pendapat Presiden yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri dan DPD yang diwakili oleh 5 (lima) orang Pimpinan dan Anggota PAH I DPD.²⁶⁸

Dalam RAKER ini disepakati, pembahasan lebih lanjut dilakukan di dalam PANJA dengan berpedoman pada master RUU yaitu RUU tentang Pembentukan Kabupaten/Kota. Kemudian PANJA melakukan pembahasan secara mendalam terhadap materi RUU tentang Pembentukan Kabupaten/Kota mulai tanggal 22 Maret 2007 sampai 9 Juli 2007. Namun, agar lebih efisien dan efektif, PANJA memutuskan pembahasan terhadap 16 (enam belas) RUU dimaksud secara bertahap, tahap pertama 8 (delapan) RUU tentang Kabupaten/Kota, termasuk didalamnya Kabupaten Pesawaran dan tahap kedua 8 (delapan) tentang Kabupaten/Kota.

²⁶⁸ Risalah Rapat DPR RI pada masa sidang ke-31 tanggal 17 Juni 2007, Tahun Sidang 2006-2007 Sekretariat Dewan.

Setelah melalui tahapan pembahasan dalam panitia teknis dan panitia khusus, maka dalam rapat paripurna sekaligus dalam pembicaraan tingkat II terkait usulan pembentukan Kab. Pesawaran bersama 7 kabupaten lain, yang dilaksanakan DPR RI bersama Menteri Dalam Negeri *Ad. Interim* yang saat itu dijabat Widodo AS, pada Selasa, 17 Juli 2007 memberi kesimpulan bahwa semua fraksi di DPR RI yang terdiri dari 10 fraksi menyetujui bahwa Kab. Pesawaran layak untuk dimekarkan. Meskipun secara riil dilapangan aspek kelayakan dengan kelemahan berdiri seimbang.²⁶⁹

Pengesahan ini dinilai oleh banyak pakar utamanya lebih didominasi aspek politik dibanding aspek kepentingan rakyat banyak. Fakta tersebut dapat dilihat proses penyerapan aspirasi masyarakat yang didinamisir oleh elite politik untuk membentuk daerah otonom baru yang lebih menonjolkan aspek historis, etnis dan sosial budaya, serta kurang memperhitungkan kemampuan ekonomi dan potensi jangka panjang dalam menunjang terselenggaranya otonomi daerah. Kondisi tersebut tidak lain karena dasar hukum pembentukan daerah otonom, yakni PP No. 129 Tahun 2000, masih memiliki banyak celah untuk dipolitisir dalam memenuhi persyaratan pembentukan daerah.

Berdasarkan keputusan sidang paripurna tersebut, maka pada tanggal 17 Juli 2007 DPR RI menyetujui Pembentukan Kabupaten Pesawaran yang kemudian dibentuk berdasarkan UU No. 33 Tahun 2007 tertanggal 10 Agustus 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Pesawaran di Provinsi Lampung dengan 7 (tujuh) wilayah kecamatan. Ketujuh kecamatan itu, masing-masing Kecamatan

²⁶⁹ Hendarto S, "Kabupaten Pesawaran Disahkan," dalam Radar Lampung Edisi 17 Juni 2007.

Gedong Tataan, Negeri Katon, Tegineneng, Way Lima, Padang Cermin, Punduh Pidada dan Kedondong. Pembagian 7 wilayah kecamatan ini meski dilegitimasi melalui kajian daerah, namun pada dasarnya merupakan hasil negosiasi politis antara P3KP dan Pemkab Lampung Selatan agar stabilitas daerah induk terjaga. Dikatan demikian karena semula, terdapat 10 kecamatan yang ingin membentuk kabupaten sendiri. Pertimbangan politis lainnya yaitu terkait pembagian wilayah, yang didasarkan pada potensi masing-masing kecamatan, bukan berdasarkan rentang kendali atau jarak tempuh dengan ibukota kabupaten. Misalnya saja, masuknya kecamatan Natar dalam wilayah Lampung Selatan. Padahal secara geografis lebih dekat dengan Gedong Tataan, Pesawaran. Tetapi karna merupakan pusat ekonomi sekaligus terdapat bandar udara Radin Intan II, maka Pemkab Lampung Selatan tidak mau melepaskan wilayah ini untuk Pesawaran. Dan sebagai gantinya, Pesawaran diberi wilayah Punduh Pidada yang justru secara akses dan geografis lebih dekat dengan Kalianda sebagai ibukota kabupaten Lampung Selatan.²⁷⁰

Sebagai tindak lanjut dari penetapan UU No. 33 Tahun 2007, Menteri Dalam Negeri kemudian menerbitkan Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang tentang Pembentukan Kabupaten/Kota melalui Surat Menteri dalam Negeri Nomor: 135/2051/SJ tanggal 31 Agustus 2007. kemudian pada tanggal 2 November 2007, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) atas nama Presiden Republik Indonesia (RI) melaksanakan peresmian pembentukan Kabupaten Pesawaran dengan melantik Drs. H. Haris Fadilah, M.M sebagai Penjabat Bupati Pesawaran

²⁷⁰ Wawancara dengan Irwan Sukri Banuwa, pakar otoda Lampung dan Tim Kajian Daerah Pesawaran pada 20 Juni 2011.

yang pertama dan dilanjutkan dengan penandatanganan prasasti oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden Republik Indonesia.²⁷¹

Namun sejak pengangkatan Pjs Bupati Pesawaran hingga tiga tahun kemudian, Pesawaran belum mampu melaksanakan PemiluKada dan menetapkan Bupati definitif. Sehingga, dalam jangka itu setiap tahun Pjs Bupati diperpanjang dan harus diganti sampai periode ketiga, yakni dari Haris Fadilah, Djunaidi Djaya, Haris Fadilah Kembali, hingga kemudian dilaksanakan pemiluKada pada 2010 yang menghasilkan pasangan terpilih, Aries Sandi Dharma Putra-Musiran.

Alasan inilah yang menguatkan pendapat Huntington (1968), bahwa kecurigaan kultural diantara bangsa-bangsa yang belum memiliki perasaan saling terikat tetapi dipaksakan untuk berdampingan didalam negara, biasanya berakibat pada tidak adanya kemampuan untuk membangun struktur yang kuat dan integral. Terlebih sejak awal masyarakat tidak diberikan kepuasan dalam aspek pelayanan dan kesejahteraan.²⁷²

Dalam tahap awal, anggota DPRD Lampung Selatan yang merupakan daerah pemilihan Pesawaran, yang terdiri 14 orang berpindah tugas ke kabupaten baru tersebut. Adapun dalam hal pendanaan, berdasarkan UU No. 33 Tahun 2007, Pemerintah provinsi dan kabupaten induk dalam dua tahun berturut-turut harus memberikan modal sebesar 5 miliar dari provinsi dan 3 miliar dari kabupaten.

²⁷¹ Penunjukan dan pengangkatan Pjs Bupati maupun kelengkapan daerah lain tidak terlepas dari politik balas budi. Artinya, mereka yang berperan dalam proses pembentukan Kabupaten Pesawaran kemudian memperoleh jabatan strategis. Lihat pula Akhmad Sadad, "Terbentuknya Kabupaten Pesawaran," dalam <http://pesawaranonline.blogspot.com/p/sejarah.html>, akses pada 22 Juli 2011.

²⁷² Laila Kholid Alfirdaus & Fitri Zakiah, "Latar Belakang Pemekaran dan Pembangunan Propinsi Bangka Belitung Paska Pemekaran," *Makalah*, dalam seminar Internasional ke-7, Yayasan Percik Salatiga, 11-14 Juni 2006.

Namun dalam implementasinya, kucuran dana tersebut sering mengalami kendala atau bahkan keterlambatan. Persoalan tersebut selain dilatar belakangkan kemampuan PAD provinsi dan daerah induk yang rendah juga terkait kepentingan politik Gubernur dalam hal penempatan kader politiknya.²⁷³

Secara filosofis, hakekat pembentukan daerah otonom tersebut memang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (1) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (2) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (3) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (4) percepatan pengelolaan potensi daerah; (5) peningkatan keamanan dan ketertiban; dan (6) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka memperkokoh integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, karena pemekaran Pesawaran yang cenderung dipaksakan juga berdampak pada kompleksnya problematika pemekaran daerah tersebut.

Dalam hal penentuan lokasi pusat pemerintahan misalnya. Pada awalnya, berdasarkan kajian daerah dan kesepakatan Tim P3KP serta Pemda Lampung Selatan, disepakati bahwa lokasinya adalah tanah seluas 60 milik PT. Pluit Makmur Lestari (PML). Namun dalam perkembangannya, justru lahan tersebut diperpanjang Hak Guna Usahanya (HGU) hingga 30 tahun. Artinya, dalam konteks tersebut, data yang diusulkan dalam pembentukan Pesawaran terkait lokasi calon perkantoran tidak selaras dengan kenyataan dilapangan. Padahal dalam usulan pembentukan Pesawaran yang kemudian dituangkan dalam UU No. 33 Tahun 2007 telah dicantumkan bahwa lokasi tersebutlah yang akan

²⁷³ Wawancara dengan Syafarudin, pakar politik dan emekaran daerah Lampung, di UNILA pada 15 Juni 2011. Lihat pula *Radar Lampung* Edisi 18 Juli 2007.

menjadi calon perkantoran kabupaten. Terkait persoalan tersebut maka tidak heran, jika kemudian lokasinya saat ini berpindah di desa Way Layap, dan rencana pembangunan gedung kantor bupatinya baru disusun tahun 2009 dan terealisasi di tahun 2010 pasca pemilukada pertama.²⁷⁴

Kondisi ini semakin mempertegas tesis Syarif Hidayat bahwa pemekaran daerah di Indonesia dibentuk berdasarkan criteria yang tidak realistis. Lobi dan jaringan politik yang kuat membuat daerah yang sebenarnya tidak layak dimekarkan akhirnya menjadi daerah otonom baru. Daerah mampu dimekarkan berdasarkan kriteria pernyataan, bukan kriteria kenyataan. Kriteria itu kemudian dilegitimasi oleh mobilisasi massa oleh elite yang berkepentingan.²⁷⁵

Memang, secara konseptual, pembentukan Kabupaten Pesawaran telah melewati uji berbagai kajian dan observasi, dengan harapan potensi yang dimiliki wilayah-wilayah potensial yang berada dalam cakupan calon daerah otonom tersebut dapat dikembangkan secara inovatif dan optimal. Namun yang patut disayangkan adalah semangat yang dibangun untuk pembentukan Pesawaran merupakan semangat politis, ini dapat dilihat dari proses pembahasan di DPR RI ini, lebih pada pemahaman teks usulan yang dibuat daerah, dan tanpa menelaah kondisi riil yang ada di daerah tersebut secara langsung. Mereka hanya mengirimkan beberapa wakil atau utusan untuk melihat lokasi, tanpa berupaya mengkaji secara nyata kondisi sebenarnya. Terlebih anggota DPR RI pembahas proposal pemekaran tersebut memiliki aliran politik yang sama dengan elite

²⁷⁴ Maulana Mukhlis, 'Pencederaan Pemekaran Pesawaran,' dalam *Lampung Post* Edisi 21 April 2008. dan wawancara dengan Khairudin Tahmid di Way Halim pada 18 Juni 2011.

²⁷⁵ Syarif Hidayat, "Rasionalitas Pemekaran," dalam *Kompas* Edisi 10 Maret 2007.

politik di daerah. Sehingga, faktor kelemahan yang ada menjadi bahan deal-deal politik dalam proses pembahasan.²⁷⁶

Selain itu, dari aspek sosio-politik, upaya pemekaran Pesawaran juga merupakan dampak ikutan dari gerakan primordialisme/kedaerahan. Artinya, kekuatan yang menimbulkan pemekaran tersebut lahir dari adanya wujud komitmen dan kesetiaan yang diarahkan untuk mewujudkan sebuah capaian, dalam hal ini kesamaan darah atau nilai-nilai sejarah atas eksistensi mereka. Dalam konteks ini primordial memiliki akar psiko-biologis yang mendorong tereratkannya anggota masyarakat yang satu dengan lainnya dalam sebuah kelompok secara dekat dan solidaristik. Hal ini timbul tentu karna kepentingan kelompok masyarakat tersebut, baik politik, ekonomi maupun sosial. Termasuk tidak pernah diakomodirnya secara baik oleh pemerintah kabupaten sebelumnya, karena letak yang sangat berjauhan dengan kota kabupaten. Sementara disisi lain, potensi dan kekayaan alam yang ada pada wilayah tersebut dimanfaatkan secara besar-besaran oleh pemegang kekuasaan. Pada kondisi ini menguatnya dominasi putra daerah dalam level kekuasaan dan dalam berbagai jabatan pemerintahan.

Realitas ini, jika kita telaah berdasarkan argumentasi Arif Rosman Effendy, bahwa alasan mengapa pemekaran daerah menjadi pendekatan yang diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: *Pertama*, keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/ terukur. *Kedua*, mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi

²⁷⁶ Analisis terhadap naskah rapat paripurna DPR RI tanggal 17 Juni 2007. dan wawancara dengan Syafaruddin, direktur Lab, Otda UNILA, pada 15 Juni 2011 dan HM Thamrin pada 16 Juni 2011.

daerah berbasis potensi lokal. *Ketiga*, penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah dan bagi-bagi kekuasaan dibidang politik dan pemerintahan. Ternyata semua substansi tersebut justru sama sekali tidak nampak dalam konteks pembentukan Kabupaten Pesawaran.

Mendagri *Ad. Interim* saat itu, Widodo AS dalam sambutan pengesahan pembentukan kabupaten/kota mengatakan bahwa, dengan terbentuknya Pesawaran, diharapkan daerah tersebut betul-betul mampu dan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Berkaitan dengan itu, beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian khusus bagi daerah otonom baru tersebut nantinya adalah diperlukan adanya komitmen yang konsisten dari para Gubernur dan Bupati daerah induk untuk melaksanakan amanat undang-undang pembentukan daerah otonom dimaksud, antara lain melakukan fungsi fasilitasi secara proporsional dan sinergis dalam membentuk institusi/kelembagaan daerah yang didasarkan pada kebutuhan riil dan didukung sumberdaya manusia yang berkualitas dan memadai terutama untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan berorientasi pada hemat struktur dan kaya fungsi.²⁷⁷

Dalam perjalannya hingga saat ini, Pesawaran tampaknya mengalami banyak hambatan, baik terkait penataan wilayahnya maupun kelembagaannya, terlebih lagi konsep rencana tata ruang (RTRW) hingga saat ini belum selesai dirumuskan. Hal ini dipicu dari ketidak harmonisan antara provinsi yang memiliki

²⁷⁷ Sambutan Mendagri *Ad Interim* Widodo AS, pada rapat Paripurna 17 Juni 2007. Lihat Dokumen Risalah Rapat Paripura Ke-31 Tahun Sidang 2006-2007 Sekretariat Dewan.

tanggung jawab pembinaan, dengan pihak-pihak yang merasa berjasa dalam pembentukan Pesawaran. Akibat kondisi itu, selain stabilitas Pesawaran yang rentan, juga ketidakpastian karena dibawah Pjs Bupati pada masa yang cukup panjang, selian itu pemilukada Pesawaran baru bisa dilaksanakan setelah 3 tahun kemudian. Itupun setelah mendapat teguran dari Menteri dalam Negeri. Kondisi itu tidak lain karena para elite politik lokal berupaya mempersiapkan kader-kadernya dalam meraih kekuasaan di daerah baru tersebut, termasuk Gubernur Lampung saat itu. Sehingga tidak heran jika kemudian ketika rencana pemilukada disusun pun kembali timbul konflik antara Gubernur Lampung dan KPUD, karena Gubernur belum siap dengan kadernya.²⁷⁸

Secara konseptual, pilkada merupakan konsekuensi logis atas pilihan sistem demokrasi prosedural yang lebih mengedepankan kompetisi dan kompetensi. Terlepas dari problem legitimasi, basis kompetisi memberikan celah lebar masuknya para pemilik modal dalam proses pelaksanaan pemilu. Sistem ini juga secara tidak langsung memberi celah untuk menciptakan oligarki di tingkat lokal, dimana kekuasaan atas politik dan ekonomi dikuasai oleh segelintir orang yang dekat dengan penguasa. Pada tataran lokal, maka pemilihan kepala daerah langsung menjadi *conditio sine qua non* yang secara alamiah akan dan harus terjadi karena merupakan bagian proses demokrasi itu sendiri. Namun, tanpa menutup mata, desentralisasi kadangkala menjadi sebuah pintu masuk bagi *rent-seeking* dan *predatory elite*. Munculnya orang-orang kuat, terutama pasca pilkada

²⁷⁸ Wawancara Khairuddin Tahmid, Way Halim pada 18 Juni 2011.

merupakan kondisi yang tidak bisa ditolak.²⁷⁹ Dalam konteks pemekaran Pesawaran misalnya orang-orang yang berjasa dalam proses pemekaran, semisal Alzier Dianis Tabrani.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa latar belakang hadirnya pemekaran Pesawaran kemudian tidak murni faktor kesejarahan dan rentang kendali tetapi lebih kompleks dari yakni faktor politik kekuasaan. Padahal, dalam konteks demokrasi dalam hubungannya dengan desentralisasi teritorial adalah adanya aspirasi masyarakat secara keseluruhan atau mayoritas, bukan aspirasi sekelompok elite partai atau elite kelompok tertentu. Artinya dengan adanya aspirasi masyarakat secara murni, proses demokratisasi akan berjalan secara matang, baik dalam proses pemerintahan maupun pembangunan daerah setelah dimekarkan. Partisipasi ini juga akan menjadi penanda bagi keikutsertaan kalangan marjinal yang selama ini disingkirkan.

Dengan tidak munculnya aspek partisipasi dalam konteks demokratisasi di daerah, berarti pembentukan daerah otonom telah dianggap gagal dalam membawa iklim menuju demokrasi lokal yang kondusif, yang terjadi justru demokrasi prosedural atau sebatas akal-akalan para elite lokal semata. Terlebih, dari aspek kelayakan untuk dimekarkan, berdasarkan hasil kajian LP UNILA, diantara 20 kecamatan yang ada di Lampung Selatan sebelum dimekarkan, yang layak dan memenuhi kriteria hanya 6 (enam) kecamatan saja. Jumlah itu tentu hanya sepertiga (1/3) dari jumlah keseluruhan yang ada. Artinya, sebuah kondisi objektif yang dipaksakan, demi memenuhi hasrat politik segelintir elite justru

²⁷⁹ Budi Ali M. Sarumpaet, Ahmad Husni, & M. Ali Azhar, "Desentralisasi dan Konflik Kewenangan," *Makalah Seminar Internasional*; Dinamika Politik Lokal di Indonesia, Percik Salatiga, 17-20 Juli 2007, hal. 14.

akan berdampak buruk bagi rakyat, termasuk menjadikan rakyat sebagai tumbal pemekaran.

Sementara berdasarkan diagnosis Antonius Tarigan, fenomena pemekaran Pesawaran tidak lebih dilatar belakangi oleh 4 faktor yang membaaur, yakni: *Pertama, preference for homogeneity* (kesamaan kelompok) atau *historical ethnic* yang memungkinkan ikatan sosial dalam satu etnik yang sama perlu diwujudkan dalam satu wilayah yang sama pula. *Kedua, fiscal spoil* (insentif fiskal untuk memekarkan diri), adanya jaminan dana transfer khususnya DAU, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. *Ketiga, beaurocratic and political rent seeking* (alasan politik dan untuk mencari jabatan penting/ mobilitas vertikal). Artinya dengan adanya kekuasaan politik baru sehingga aspirasi masyarakat jauh lebih dekat. *Keempat, administratif dispersion*, yakni mengatasi rentang kendali pemerintahan. Alasan ini semakin kuat mengingat daerah-daerah pemekaran merupakan daerah yang jauh dari pusat pelayanan publik.²⁸⁰

Melihat realitas yang demikian, dengan semakin besarnya jumlah Kabupaten/Kota yang ada saat ini, termasuk di Lampung, kiranya Pemerintah dan DPR-RI perlu sama-sama mencermati fenomena tersebut dengan penuh kehati-hatian terutama di dalam menyikapi setiap aspirasi masyarakat berkenaan dengan usulan pembentukan daerah otonom baru, benar-benar murni dari dari hati nurani rakyat atau justru hanya merupakan mobilisasi elite, karena pembentukan daerah otonom baru tidak hanya akan berimplikasi terhadap kemampuan keuangan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat yang semakin berat, tetapi lebih dari itu,

²⁸⁰ Antonius Tarigan, "Dampak Pemekaran...*Op. Cit*, hal 24-25.

yakni masa depan Pesawaran yang akan terseok-seok, dan kondisi masyarakat dan kesejahteraannya akan mengalami kemunduran.

Oleh karenanya ke depan nanti, pembentukan daerah otonom baru harus lebih selektif. Artinya, sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) PP No. 129 Tahun 2000 jo PP No. 78 Tahun 2007, harus dimungkinkan juga penghapusan dan penggabungan daerah, ketika daerah tersebut dalam perjalanannya memang tidak mampu berotonomi. Diharapkan dengan adanya ketentuan mengenai penghapusan dan penggabungan daerah otonom, maka aspirasi-aspirasi tentang pembentukan/pemekaran daerah benar-benar didasarkan atas kebutuhan rakyat daerah dan kemampuan daerah secara obyektif, sehingga demokrasi lokal memiliki korelasi positif dengan aspirasi masyarakat lokal menuju masyarakat daerah yang sejahtera.

C. Implikasi Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemekaran

Pembentukan daerah pasca reformasi seolah menjadi komoditas politik yang lumrah dan tidak dibarengi dengan persiapan yang matang. Sehingga implikasinya pun sangat kompleks. Demikian pula dengan pemekaran Pesawaran pada 2007. Ketika dibentuk kabupaten ini tidak dipersiapkan secara matang, baik terkait infrastruktur maupun finansial, sehingga masih mengandalkan kabupaten induk dan provinsi, serta kucuran dana dari pusat. Akibatnya, timbul berbagai implikasi yang kompleks, baik itu positif maupun negatif di berbagai sektor. Namun, dalam konteks penelitian ini, telaah atas implikasi yang timbul hanya difokuskan pada aspek administratif dan sosio-politik dalam kerangka yuridis penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom baru.

1. Implikasi Administratif

Desentralisasi dalam arti pemencaran kekuasaan dapat dilakukan secara teritorial melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Desentralisasi teritorial ini dilakukan sebagai upaya untuk mendekatkan jarak antara pemerintah dengan yang diperintah. Pemerintahan di tingkat lokal diperlukan untuk efisiensi dan efektivitas dalam hal keuangan, penegakan hukum, administratif, pelayanan publik dasar, dan urusan-urusan lain yang akan sulit dilakukan hanya oleh pemerintah pusat. Karena itu, pemencaran kekuasaan secara teritorial juga akan berkaitan dengan penentuan fungsi dan kewenangan apa yang paling tepat untuk dilaksanakan oleh level nasional, level provinsi, ataupun level kota/kabupaten. Dengan kata lain, desentralisasi teritorial akan diikuti oleh desentralisasi kewenangan. Hal ini akan menentukan jumlah urusan yang dilaksanakan oleh daerah otonom tersebut.

Dalam konsep negara kesatuan seperti yang diterapkan di Indonesia, desentralisasi teritorial tidak menyebabkan terjadinya pengurangan wilayah negara meskipun terjadi pemekaran, penggabungan ataupun penghapusan daerah otonom. Daerah-daerah otonom yang berupa Kabupaten/Kota tetap menjadi bagian dari wilayah Provinsi, dan wilayah-wilayah Provinsi tetap menjadi wilayah dari negara. Yang berbeda antara negara (pusat), provinsi, kabupaten/kota bahkan desa hanyalah kewenangan atau otoritasnya yang tercermin dari urusan dan fungsi yang menjadi kewenangannya.

Pada dasarnya, setiap pemerintah daerah di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota memiliki infrastuktur dan struktur pemerintahan yang relatif

standar. Infrastruktur tersebut meliputi gedung, fasilitas, sarana dan prasarana. Sedangkan struktur pemerintahan terdiri atas pimpinan serta anggota dewan legislatif daerah, seorang pimpinan dan wakil pimpinan daerah, sekretariat daerah sebagai pusat kegiatan administrasi daerah, serta sejumlah dinas, badan dan kantor yang mengelola kegiatan pembangunan untuk masing-masing sektor di daerah.

Namun, bila suatu daerah dimekarkan dan terbentuklah daerah otonom baru, maka dibutuhkanlah infrastruktur, sarana dan prasarana yang banyak, kelembagaan baru, dinas-dinas, dan sejumlah posisi-posisi baru untuk ditempati. Seiring dengan pemenuhan struktur dan infrastruktur tersebut, maka sebuah daerah yang akan dibentuk jika tidak memiliki persiapan yang matang tentu akan mengalami kesulitan dalam menentukan anggaran belanja daerah tersebut. Sementara dana transfer dari pusat hanya difokuskan pada belanja rutin dalam bentuk gaji pegawai serta tunjangan lainnya, karena secara riil pendapatan daerah masih rendah, maupun dalam bentuk belanja modal untuk mendukung kegiatan masing-masing instansi tersebut seperti belanja modal untuk gedung tempat kerja, peralatan kerja serta infrastruktur lainnya, termasuk kendaraan dinas.

Kondisi ini berkorelasi dengan studi yang dilakukan oleh Ratnawati, LIPI, USAID, dari kurun 2005-2008 bahwa peningkatan jumlah kabupaten dalam suatu provinsi telah meningkatkan *share* pengeluaran pemerintah daerah, utamanya belanja daerah didominasi oleh belanja rutin.²⁸¹ Demikian halnya, dalam konteks Pesawaran. Alokasi belanja daerah, lebih dari setengahnya (sekitar 88 persen) dialokasikan untuk gedung, peralatan dan kendaraan bermotor, gaji pegawai, dll.

²⁸¹ Studi Evaluasi atas problematika pemekaran telah banyak dilakukan oleh peneliti asing maupun dalam negeri, semisal USAID, LIPI, Kompas, dll. Lihat Tim Percik, *Proses dan Impikasi...*, *Op. Cit.*, hal. 10

Dan untuk alokasi pelayanan publik sangat minim sekali, yakni hanya sekitar 12 persen.²⁸²

Terlepas dari realitas itu, setiap kebijakan hukum, pasti memiliki implikasi secara positif maupun negatif. Tidak terkecuali dengan pembentukan Pesawaran. Implikasi positif yang paling nyata dalam wilayah administratif pasca pembentukan Pesawaran diantaranya: *Pertama*, rentang kendali pemerintahan semakin dekat; *Kedua*, terbukanya jabatan-jabatan (pelang kerja) baru untuk sebagian kecil masyarakat asli dan sekitar, terutama dalam sektor pemerintahan kabupaten; *Ketiga*, akses pelayanan publik semakin dekat; *Keempat*, distribusi fiskal ke daerah otonom baru sebagai upaya pembangunan dan penunjang struktur dan infrastruktur baru. Sedangkan Implikasi negatif yang paling nyata adalah: *Pertama*, terkait persoalan lokasi kompleks kantor pemerintahan Kabupaten Pesawaran. Jika merujuk pada proposal Pembentukan Kabupaten Pesawaran yang diusulkan P3KP serta Pemda Lampung Selatan kepada pemerintah pusat, lokasinya adalah tanah seluas 60 hektare milik PT. Pluit Makmur Lestari (PML) yang katanya sudah dibeli. Namun dalam perkembangannya, justru lahan tersebut oleh pihak pemilik diperpanjang Hak Guna Usahanya (HGU) hingga 30 tahun dan belum ada kesepakatan dengan pemerintah kabupaten.²⁸³ Artinya, lokasi kompleks perkantoran yang tercantum dalam usulan pembentukan Pesawaran tersebut cacat secara administrative dan merupakan hasil negosiasi politik. Padahal dalam PP No. 129 Tahun 2000 bahwa lokasi calon kompleks perkantoran kabupaten harus sudah ditentukan dan dimiliki secara sah. Terkait persoalan

²⁸² Syafarudin, wawancara di Univ. Lampung pada 15 Juni 2011.

²⁸³ Maulana Mukhlis, 'Pencederaan Pemekaran Pesawaran,' dalam *Lampung Post* edisi 21 April 2008. dan wawancara dengan Khairudin Tahmid di Way Halim pada 18 Juni 2011.

tersebut maka tidak heran, jika kemudian lokasinya saat ini berpindah di sebidang tanah seluas 40 hektare di desa Way Layap yang dibeli justru pasca dasar Kabupaten Pesawaran diresmikan. Persoalan tidak sampai disitu, karena keterlambatan dana hibah dari provinsi maupun daerah induk maka, rencana pembangunan gedung kantor bupati dan DPRD baru disusun tahun 2009 yang kemudian baru terealisasi di tahun 2010 untuk pembangunan kantor Bupati.²⁸⁴

Kedua, implikasi yang juga timbul dari pemekaran Pesawaran adalah keterbatasan infrastruktur dan struktur penyelenggara pemerintahan, semisal DPRD, dinas-dinas, Bapeda, dll. Tentang hal ini, ketua Harian Trans Lampung, Matrohupi menyatakan.²⁸⁵

Kantor DPRD sebenarnya merupakan pindahan, gedung itu yang digunakan sekarang masih menumpang kantor kecamatan Gedong Tataan. Sedangkan kantor kecamatan Gedongtataan dipindahkan ke kantor kelurahan terdekat. Kemudian kantor bupati disampingnya itu merupakan rumah penduduk yang dibeli dan direnovasi menjadi kantor bupati. Akibatnya pelayanan yang diberikan ya alakadarnya, karna fasilitasnya juga seperti itu. Selain itu, semua dinas dan lembaga kelengkapan kabupaten juga masih mengontrak di rumah-rumah warga di sekitar Gedong Tataan, dan itu bahkan mencar-mencar dan ada yang masuk didalam kampung, ya karena dapatnya di rumah pedalaman. Yang tejadi bisa dilihat sendiri, dinas-dinas tersebut tidak bisa memberikan pelayanan maksimal, para tamu dan masyarakat yang datang membutuhkan pelayanan, harus berbesar hati karena ruangnya sangat sempit, harus berbagi tempat dengan para pegawai yang lalu lalang. Untuk menampung

²⁸⁴ Wawancara Maulana Mukhlis, di Lampung pada 30 Januari 2011.

²⁸⁵ Wawancara Matrohupi, Pemimpin Trans-Lampung cabang Pesawaran pada 21 Juni 2011. Kabupaten Pesawaran sebagai kabupaten yang baru terbentuk sejak awal dirunding masalah. Karena selain Kabupaten Pesawaran termasuk daerah miskin sumber daya alam juga lahir karena mobilisasi elite politik lokal. Sehingga ketika ada masalah kecil, langsung diangkat ke permukaan oleh penggiat LSM dan orang-orang yang berjasa atas terbentuknya kabupaten baru ini. Masyarakat Pesawaran sesungguhnya jengah dengan kondisi itu. Termasuk persoalan lokasi kantor pemerintahan yang bermasalah. Kantor bupati hingga kini masih menumpang di bekas kantor camat Gedung Tataan. Kantor dinas menyewa rumah-rumah penduduk di sekitar Desa Bagelen dan Sukaraja. Ironisnya, pembangunan di kabupaten ini masih mengandalkan bantuan pemerintah provinsi dan kabupaten induk. Akibatnya banyak proyek pembangunan terbengkalai. Selain itu, pelaksanaan pembangunan penuh curiga dan amarah dari oknum-oknum LSM dan ormas. Lihat "Pemekaran Dipaksakan Pesawaran Melarat," dalam *Rakyat Merdeka* edisi 24 Mei 2010.

pegawai saja sudah penuh sesak apalagi untuk tamu, ya itu karena tidak sesuai dengan kapasitas rumah....

Argumentasi lain juga dapat dicermati dari pernyataan Maulana Mukhlis, seorang tokoh sosial politik Lampung, berikut:²⁸⁶

...ketika Pesawaran mekar, banyak janji Pemprov Lampung dan Pemda Lamsel untuk memberikan *support* anggaran tidak diberikan sehingga perjalanan awal kabupaten ini terseok-seok. Kemudian janji masyarakat untuk menghibahkan lahan perkantoran tercederai sehingga alokasi dana pembangunan yang sebenarnya dapat dimanfaatkan untuk publik justru dipakai untuk pembelian lahan. Selain itu, banyak data dukung yang tercantum dalam naskah usulan tentang potensi Pesawaran ternyata tidak secara nyata ada sehingga keterbatasan pendapatan daerah belum dapat disuplai dengan potensi yang ada. Akibatnya PAD sangat kecil dan ketergantungan kepada pemerintah pusat sangat tinggi.

Selain itu, ketidaksiapan pemerintahan juga tampak timbul dalam ranah pengurusan dokumen kependudukan, semisal kependudukan, catatan sipil dan SIM, karena keterbatasan sarana di Pesawaran, proses pengurusannya pun masih terintegrasi di daerah Induk, yakni Lampung Selatan.²⁸⁷

Ketiga, keterbatasan anggaran. Kondisi paling mengemuka berdampak pada keterlambatan proses pemilukada. Dengan anggaran daerah yang minim sementara belanja rutin daerah begitu tinggi, sehingga berdampak pada keterbatasan anggaran agenda-agenda besar semisal pemilukada. Sehingga pemilukada yang seharusnya sudah harus dilakukan ditahun 2008 menjadi molor hingga tahun 2010 untuk menunggu kesiapan dana tersebut. Padahal secara tegas UU 32/2004 menyatakan bahwa Pj. Bupati ditunjuk maksimal dua tahun pasca daerah otonom terbentuk. Namun, dalam konteks Pesawaran realiasi amanat undang-undang tersebut tidak dapat dilaksanakan secara baik, apalagi dengan

²⁸⁶ Wawancara Maulana Mukhlis, di Lampung pada 30 Januari 2011.

²⁸⁷ Observasi di Pesawaran pada 27 Juni 2011.

masih runyamnya penataan daerah awal pemekaran, institusi penyelenggara pemilukada juga belum terbentuk.²⁸⁸

Persoalan yang paling mengemuka dari silang sengkabut pemilukada Pesawaran pada saat itu adalah jadwal Pemungutan dan Penghitungan Suara yang sering berubah. Hal ini terlihat dari agenda pemilukada pertama Pesawaran yang seharusnya dilaksanakan pada tanggal 29 Maret dirubah menjadi tanggal 30 Juni 2010. Hal ini telah melanggar asas ‘kepastian hukum’ sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU No. 22 tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu jo Pasal 2 Peraturan KPU No. 68 tahun 2009, Tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Hal ini dapat dicermati Keputusan KPU No : 01 Tahun 2009 Tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Pesawaran Tahun 2010. Dalam lampiran keputusan tersebut tersebut dinyatakan bahwa “Pelaksanaan Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara di TPS oleh KPPS, dilaksanakan pada tanggal 29 Maret 2010”, akan tetapi pada tanggal 13 Februari 2010 tepatnya satu bulan setengah sebelum hari Pencoblosan dirubah dengan Keputusan No. 270/39/KPUPSW/ II/2010 yang pada intinya menunda pelaksanaan Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara di TPS oleh KPPS.²⁸⁹

Kondisi dilematis Pesawaran juga dapat dicermati dari pernyataan Khairudin Tahmid, berikut:²⁹⁰

²⁸⁸ Maulana Mukhlis, “Pencederaan...”, *Op. Cit.*

²⁸⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 109 & 110/PHPU.D-VIII/2010 Tentang Sengketa Pemilukada Pesawaran Tahun 2010.

²⁹⁰ Wawancara Khairudin Tahmid, pengamat Otonomi Daerah Lampung pada 18 Juni 2011.

“...penataan daerah pasca pemekaran Pesawaran merupakan persoalan yang kompleks. Selain karena kesiapan daerah yang mekar kurang, juga provinsi maupun daerah induk dalam melakukan pembinaan juga setengah hati. Apalagi intrik perebutan kekuasaan juga terjadi. Hingga lahirnya *qabilah-qabilah/ trah-trah* kesukuan dalam daerah DOB, semisal trah Ratu Atut di Banten, dan Trah Syahrudin di Lampung Selatan, trah Sarbini di Pesawaran dan Menggala. Ini menunjukkan bahwa pemekaran bukan kehendak warga tetapi elite yang berkepentingan dengan menjadikan masyarakat sebagai objek sekaligus subjek.

Dari pernyataan itu dapat disimpulkan bahwa, daerah hasil pemekaran memang menyimpan amunisi politik dan syarat kepentingan. Terlebih DOB merupakan tempat arena perebutan jabatan-jabatan baru dan proyek-proyek baru. Di butuhkan kesungguhan dari banyak pihak, utamanya pemerintah pusat agar makna desentralisasi tidak sebatas pada pembentukan pemerintahan otonom baru tapi sebagai efektifitas penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat daerah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Selain keterlambatan pemilukada, keterbatasan dana juga berimplikasi pada lahirnya kebijakan-kebijakan formalitas belaka dan tidak kreatif. Kondisi keterbatasan dan kondisi infrastruktur yang belum memadai dianggap sebagai latarbelakang yang menyulitkan, sehingga berimplikasi kepada prioritas kebijakan yang tidak populer. Hal ini misalnya dapat dicermati dari pernyataan Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Pesawaran tentang pemotongan anggaran yang harus dikalahkan secara drastis oleh kebutuhan anggaran lainnya, berikut ini.

Sudah dianggarkan 20 milyar rupiah untuk Dinas Pendidikan, menjelang pilkada dipotong dari 20 milyar tinggal 8 milyar. Jika DAK dari pusat tidak masalah, Cuma yang menjadi masalah itu anggaran yang dari APBD, karena ada pemilihan bupati. Jadi kebijakan politik itu yang harus didahulukan, kalo untuk masyarakat nanti dulu.

Dari pernyataan tersebut dapat dicermati bahwa ada suasana ironis terhadap kebutuhan dalam sektor pendidikan yang dikalahkan oleh kebutuhan pemilihan kepala daerah. Suasana ironis tersebut lebih dikarenakan drastisnya penurunan anggaran pada sektor pendidikan, seolah tidak terdapat sumber lain yang bisa menutupi persoalan anggaran politik tersebut. Dari cara pengelolaan anggaran ini saja bisa dipahami adanya keterbatasan anggaran dan kreativitas penggalan anggaran, sehingga harus memangkas jumlah yang sangat besar dalam sektor pendidikan. Pada rentang yang selanjutnya persoalan keterbatasan anggaran dan berbagai sumber daya lainnya tersebut selanjutnya mengakibatkan tidak berkembangnya kreativitas dalam kebijakan pada tingkat pembangunan daerah. Kondisi minimnya ruang bagi kreativitas dalam menjalankan pemerintahan tersebut membentuk pola yang sirkuler dan berlanjut pada aktivitas teknis masing-masing instansi.

Misalnya lumpuhnya aktivitas DPRD Pesawaran akibat dana kegiatan rutin triwulan ketiga wakil rakyat tersebut tak bisa dicairkan. Selain itu, honorarium puluhan staf tenaga honorer di DPRD Pesawaran sejak tiga bulan, terhitung April, Mei, Juni tak bisa dibayarkan. Banyak yang menduga laporan pertanggungjawaban penggunaan anggaran DPRD Pesawaran untuk triwulan pertama dan kedua bermasalah, sehingga Bagian Keuangan Pemkab Pesawaran tidak mencairkan dana kegiatan rutin triwulan ketiga DPRD Pesawaran. Parahnya lagi, Ketua Badan Kehormatan (BK) DPRD Pesawaran Rama Diansyah bahkan menuntut Sekretariat DPRD Pesawaran harus mempertanggungjawabkan kegiatan

para anggota DPRD Pesawaran yang tak bisa berjalan karena dana kegiatan rutin triwulan ketiga tidak ada.²⁹¹

Tentu, persoalan menjadi semakin nyata, ketika Kepala Inspektorat Kabupaten Pesawaran Hendarma, menyebut bahwa terdapat 55 kasus pelanggaran yang dilakukan aparatur pemerintah sejak Januari—Desember 2011. Dugaan penyimpangan anggaran, dan penyalahgunaan wewenang menjadi kasus yang paling dominan ditangani Inspektorat. Selain penyimpangan anggaran, dan penyalahgunaan wewenang, Inspektorat juga mencatat temuan seperti penyimpangan proyek pembangunan dan tindakan indisipliner aparatur pemerintah. Dibandingkan tahun 2010, pada 2011 terjadi peningkatan jumlah kasus, yakni sebanyak 48 kasus. Kondisi ini tidak lain karena lemahnya pengawasan dari aparat yang bertanggung jawab.²⁹²

Dalam sektor pelayanan publik dasar, semisal pendidikan, karena alasan anggaran minim, berakibat tidak adanya peningkatan kualitas pendidikan dan peningkatan perhatian pemerintah dalam sektor pembangunan sarana pendidikan setelah di mekarkan. Bahkan banyak warga yang justru merasa lebih baik ketika belum mekar dari Lampung Selatan.²⁹³ Artinya, dengan beragamnya persoalan keadmistrasian tersebut mencerminkan masih belum matangnya kapasitas dan kapabilitas penyelenggara kebijakan di Kabupaten Pesawaran.

²⁹¹ “DPRD Pesawaran Keluhkan Keuangan,” dalam *Lampung Post* Edisi 14 Juli 2011.

²⁹² “Penyimpangan Anggaran Dominan di Pesawaran,” dalam *Lampung Post* Edisi Rabu, 14 Desember 2011.

²⁹³ Hal ini misalnya bisa dicermati pada saat terjadinya musibah runtuhnya tembok sebuah sekolah, yaitu SDN 3 Karanganyar hingga mengakibatkan korban jiwa. Diketahui bahwa pihak SDN 3 Karanganyar sebenarnya sudah jenuh mengajukan proposal perbaikan bangunan sekolah kepada Dinas Pendidikan. Tetapi, ketika ditanya mengapa bangunan SDN 3 Karanganyar yang sudah 26 tahun dan tidak pernah sekali pun mendapat dana perbaikan, Kepala Dinas Pendidikan, M. Izhar enggan menjawab. Lihat *Lampung Post*, Edisi Sabtu, 15 Agustus 2009.

Keempat, Implikasi lain yang juga timbul adalah terkait hubungan kerja antara Kabupaten Pesawaran dengan Pemerintah Provinsi. Permasalahan yang terjadi dalam konteks hubungan kerja tersebut berkaitan dengan perbedaan yang terjadi antara struktur organisasi dan tugas pokok serta fungsi dari satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang terdapat di masing-masing pemerintahan. Misalnya dalam konteks Dinas Pendidikan. Dinas Pendidikan Kabupaten Pesawaran seringkali menghadapi masalah dalam hal rumusan tugas pokok dan fungsi dari unit-unit kerja pada instansi yang membawahi kewenangan pendidikan. Penggunaan Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2007 oleh Kabupaten Pesawaran sudah merinci pembagian tugas dan fungsi yang berada di bawah Dinas Pendidikan tersebut, namun pihak Dinas Pendidikan Provinsi Lampung yang ternyata tidak menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 memiliki rumusan tugas dan fungsi masing-masing unit yang berbeda.

Perbedaan yang terjadi dalam rumusan tugas dan fungsi unit kerja tersebut yang kemudian menyebabkan terjadinya beberapa permasalahan koordinasi dan persepsi diantara kedua Dinas Pendidikan tersebut. Seringkali dihadapkan kepada perdebatan ketika suatu kebijakan dari Pemerintah Provinsi kepada Kabupaten Pesawaran atau kebijakan Pemerintah Pusat yang diturunkan kepada Pemerintah Kabupaten Pesawaran melalui Pemerintah Provinsi Lampung. Perdebatan itu terjadi karena perbedaan ruang lingkup yang terjadi antara Dinas Pendidikan dari masing-masing pemerintahan. Oleh karena itu, Pimpinan dari Dinas Pendidikan Kabupaten Pesawaran kemudian mengatasi persoalan ruang lingkup kerja tersebut melalui pendekatan musyawarah dinas yang berisikan pembagian dan pemerataan

kerja pada seluruh unit kerja di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Pesawaran, unit kerja ini diantaranya adalah Bidang-bidang, Sub Bidang dan Seksi yang memiliki rincian tugas dan fungsi masing-masing. Persoalan ini juga hampir dialami oleh semua dinas yang ada di Pesawaran, selain keterbatasan infrastruktur dan SDM yang juga sangat dirasakan dampaknya.

2. Implikasi Sosio-Politik di Pesawaran

Dalam perjalanan otonomi daerah pasca reformasi, lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 ini di satu sisi juga dibarengi dengan tuntutan yang menggebu-gebu dari sejumlah daerah untuk memekarkan diri. Sedang disisi lain, tuntutan dari rakyat banyak untuk mengamandemen UUD 1945 juga tak terbendung. Maka, tidak heran jika sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 (jo PP 129 tahun 2000) dan Amandemen UUD 1945, telah mekar ratusan kabupaten/ kota di Indonesia. Meskipun terlepas dari kemampuan sosial-politik-ekonomi untuk secara teknis dapat dikatakan sebagai “benar-benar mampu mekar”, namun kapasitas sosial-politik dan keinginan daerah untuk memperoleh pembagian “kue pembangunan” yang lebih adil nampaknya menjadi lebih besar, lebih kuat, dan sulit dibendung.

Makna desentralisasi kekuasaan kemudian tidak hanya berkisar pada adanya kewenangan untuk melakukan pemerintahannya sendiri namun telah bergeser kepada dorongan untuk memperoleh perlakuan yang lebih adil baik dari Pemerintahan Pusat maupun dari Daerah Induk.²⁹⁴ Untuk menekan laju pemekaran ini kemudian dikeluarkan UU No. 32 tahun 2004 sebagai revisi atas

²⁹⁴ Tim Percik, “Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran: Studi Kasus di Sambas dan Buton,” *Report Paper*, Desember 2007, hal. 5.

UU No. 22 Tahun 1999 serta PP No. 78 Tahun 2007 sebagai revisi atas PP No. 129 Tahun 2000.

Pembentukan atau pemekaran daerah otonom memang dapat menambah ruang politik lokal bagi tumbuhnya partisipasi politik dan demokratisasi di tingkat lokal. Namun, kebijakan ini juga harus mempertimbangkan ketersediaan anggaran nasional maupun propinsi untuk membiayai daerah baru tersebut. Pembiayaan di sini maksudnya adalah alokasi Dana Perimbangan dan DAU yang harus diperhitungkan untuk daerah yang bersangkutan.

Banyak kasus mengenai pemekaran atau pembentukan daerah otonom baru diawali oleh ketidakpuasan politik maupun ekonomi, selain rentang kendali tentunya, seperti halnya terbentuknya Kabupaten Pesawaran ini. Elite politik Pesawaran merasa kontribusi ekonomi yang diberikan tidak sebanding dengan yang kembali pada masyarakat. Hal itu menunjukkan bahwa seringkali tuntutan pemekaran atau pembentukan daerah baru tidak disertai perhitungan ekonomi maupun politik yang cermat dan akurat.

Aspek kesiapan aparat dan kesiapan masyarakat Pesawaran juga kurang diperhitungkan. Ketika daerah tersebut sudah terbentuk baru kemudian dipikirkan bagaimana mengisi keanggotaan DPRD atau berapa jumlah aparat birokrasi yang diperlukan untuk mengelola manajemen pemerintahan. Karena itu, dalam menentukan keputusan pembentukan atau pemekaran daerah, seharusnya diketahui dahulu isu strategis apa yang melatarbelakangi tuntutan tersebut serta bagaimana dinamika politik lokal di daerah itu. Sehingga, implikasi yang timbul tidak didominasi implikasi negatif, tetapi lebih pada implikasi positif yang luas.

Konsideran UU No. 33 Tahun 2007 menyatakan bahwa pembentukan Kabupaten Pesawaran adalah dalam rangka mewujudkan aspirasi masyarakat yang berkembang yang bertujuan untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Jadi hakikat dari pembentukan Kabupaten Pesawaran adalah untuk lebih mensejahterakan kehidupan masyarakat dengan memberikan kesempatan kepada daerah untuk menggali potensi daerahnya secara maksimal.

Namun, tampaknya amanat undang-undang tersebut tidak berjalan maksimal. Terdapat beberapa hal yang patut untuk dicermati tentang hal ini, diantaranya; 1) Visi pemimpin terhadap masa depan daerah dan kondisinya, 2) Progresivitas pemimpin dalam menata administratif pemerintahannya, dan 3) Daya kreatif pemimpin untuk mengelola permasalahan dan solusinya. Pemimpin yang memiliki visi progresif akan memiliki pandangan yang jelas mengenai arah pembangunan di daerahnya. Dalam konteks pelayanan publik, visi ini berarti kemampuan untuk melihat sasaran dan mengarahkan sumber daya yang dimiliki guna mencapai sasaran tersebut. Sementara progresivitas pemimpin dalam melaksanakan manajemen pemerintahannya berarti kemampuan dan kesungguhan pemimpin tersebut untuk mengelola dan mengatur seluruh aspek-aspek pemerintahan di daerahnya. Daya kreatif pemimpin dalam mengelola permasalahan di daerah berhubungan dengan kondisi Kabupaten Pesawaran sebagai sebuah daerah otonom baru yang masih memiliki keterbatasan.

Ketiga cakupan inilah yang bisa korelasikan dengan implikasi positif maupun negatif dengan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Pesawaran

semenjak terbentuk menjadi daerah otonom baru. Dalam hal implikasi positif, terdapat beberapa hal. *Pertama*, pengakuan terhadap komunitas lokal, utamanya dalam aspek adat-istiadat dan budaya lokal. *Kedua*, meningkatnya perekonomian lokal pada beberapa bidang, semisal pertanian dan pariwisata sebagai aset daerah. *Ketiga*, meningkatnya peran ormas daerah dalam ranah pemerintahan dan publik. Semisal tampilnya berbagai ormas dalam perhelatan kabupaten. Keempat, meningkatnya partisipasi politik masyarakat. Pada wilayah ini, dapat dilihat dari kepedulian dan keikutsertaan dalam agenda dan isu-isu politik semakin tinggi. Sedangkan pada tataran implikasi negatif, dapat dilihat melalui beberapa hal. *Pertama*, Dalam hal visi pemimpin terhadap masa depan daerah dan kondisi daerah misalnya, dapat dicermati masih berada dalam situasi yang belum memiliki kepastian. Semenjak Kabupaten ini terbentuk menjadi daerah otonom baru, Pesawaran baru memiliki Bupati definitif tiga tahun kemudian. Kondisi ini jelas memberi pengaruh terhadap pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah ini, karena seorang pelaksana tugas dan pemimpin yang definitif jelas memiliki perbedaan kewenangan dan kedekatan sosial politik dengan masyarakatnya. Karena itu dapat dipahami jika pejabat Bupati yang pernah ada hanya memfokuskan tugas utama pemerintahan transisi yang dipimpinnya kepada empat cakupan, yakni menyusun organisasi pemerintah, membentuk sekretariat DPRD, melaksanakan pemerintahan, dan pemilihan bupati/wakil bupati. Kapabilitas pimpinan eksekutif di Kabupaten Pesawaran ini jelas tidak akan menghasilkan suatu visi kepemimpinan yang kuat terhadap pengembangan

kondisi daerahnya.²⁹⁵ Dengan terpilihnya bupati definitif saat ini, tampaknya juga tidak ada perkembangan signifikan. Hal ini dapat dicermati dari pernyataan Syafaruddin, Direktur Laboratorium Otoda UNILA, berikut:²⁹⁶

“bupati definitif sekarang masih terlalu muda, dan tampaknya merupakan sebuah boneka hasil dari pemilukada langsung. Selain kurang memiliki visi membangun, juga belum mampu menjadi tokoh pemimpin yang berkarakter. Sehingga segala aktifitas kepemimpinan, diatur oleh sang ibu, yakni istri dari Abdurrahman Sarbini, bupati Tulang Bawang, padahal seharusnya tidak demikian...”

Dari pernyataan tersebut, terlihat jelas bahwa, kapabilitas seorang kepala daerah yang kurang mumpuni dikarenakan tidak memahami secara baik daerah yang di pimpinnya.

Kedua, Dalam hal progresivitas pemimpin terhadap manajemen pemerintahan juga masih menemui tantangan yang signifikan. Hal dapat terlihat dari belum terwujudnya kepemimpinan yang murni berasal dari aspirasi masyarakat, tetapi hasil dari deal-deal politik. Bupati terpilih bukan merupakan kader asli daerah tersebut, karena berasal dari Tulang Bawang yang merupakan anak dari bupati Tulang Bawang, Abdurrahman Sarbini yang merupakan tokoh teras Partai Golkar.²⁹⁷ Proses pemilukadanya pun ditengarai banyak pihak berlangsung kurang *fair*, hal terbukti dari hasil putusan MK terkait proses

²⁹⁵ *Harian Lampung Post*, 20 April 2009.

²⁹⁶ Wawancara Syafaruddin, UNILA pada 15 Juni 2011.

²⁹⁷ Abdurrahman Sarbini merupakan kerabat adat dari Alziel Dianis Tabrani, yang merupakan tokoh teras Partai Golkar Lampung. Dalam pemilukada Gubernur di 2012 mendatang, Abdurrahman Sarbini dan Alzier dimungkinkan mencalonkan diri. Abdurrahman Sarbini juga merupakan tokoh Lampung yang menghendaki dan bermabisi memekarkan Lampung menjadi dua (2) provinsi, dengan provinsi pemekaran Lampung Raya. Konklusi dari hasil diskusi dengan Prof. Irwan Sukri Banua, Khoirudin Tahmid, Syafaruddin, dan Idham Manaf.

Pemilukada Pesawaran tahun 2010.²⁹⁸ Hal ini menguatkan pendapat Maria Farida Indrati, bahwa 75 % sengketa pilkada yang disidangkan di MK berasal dari daerah pemekaran.²⁹⁹ Dengan keadaan tersebut, berdampak pada kurangnya kapabilitas kepala daerah dalam memahami potensi daerah yang di pimpinnya. Kepala daerah dalam membuat kebijakan cenderung kurang mampu menyentuh kepentingan rakyat, selain masih terlalu muda juga tampak diintervensi oleh kehendak partai (Golkar) dan keluarganya.³⁰⁰ Sehingga berimplikasi terhadap cara pemimpin tersebut menjalankan manajemen pemerintahan daerahnya. Pemimpin Kabupaten Pesawaran lebih cenderung mengalami kesulitan dalam menjalankan kepemimpinannya. Keterbatasan sumber daya aparatur yang memiliki kapasitas dan sesuai dengan bidangnya masing-masing berakibat terhadap pola pengangkatan pejabat yang tidak teratur pada instansi pemerintahan. Pola pengangkatan pejabat yang tidak teratur ini kemudian dilihat sebagai bentuk intervensi yang tidak membangun.

Terkait hal ini, pernyataan Khoirudin Tahmid menarik untuk disimak,³⁰¹

...seharusnya pemimpin/elite Pesawaran punya kebijakan yang berpihak kepada rakyat, agar dampak pemekaran benar-benar dirasakan, setidaknya dimulai dari desa, karena desa merupakan tonggak perekonomian daerah, semisal 1 milyar untuk satu desa, atau pada sektor pendidikannya, bukan justru hanya untuk belanja pegawai dan membeli mobil-mobil dinas yang begitu banyak. Dari kenyataan itu sepertinya, pejabat DOB di Pesawaran mengalami *euphoria*, sehingga APBD nya justru lebih pada alokasi *profit oriented* pejabat, bukan rakyat.

²⁹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 109 & 110/PHPU.D-VIII/2010 Tentang Sengketa Pemilukada Pesawaran Tahun 2010.

²⁹⁹ Wawancara Maria Farida Indrati, gedung MK pada 10 Juni 2011, pukul 10.30 WIB.

³⁰⁰ Wawancara Syafarudin, UNILA pada 15 Juni 2011.

³⁰¹ Wawancara Khoirudin Tahmid di Way Halim pada 18 Juni 2011.

Anggota DPRD Kabupaten Pesawaran, M. Nurdin misalnya, mengemukakan bahwa pada beberapa jabatan di Pemerintahan Kabupaten ini ada individu yang baru beberapa bulan menempati posisi baru namun sudah harus dimutasi lagi ke tempat lain. Proses mutasi pegawai yang terjadi justru lebih dominan karena faktor kepentingan, bukan karena kapabilitas seorang pejabat yang benar-benar layak menempati posisi tersebut.³⁰²

Dari kritik yang diutarakan oleh anggota legislatif tersebut bisa dilihat adanya kontroversi antara kondisi ideal untuk menciptakan suatu jabatan yang berfungsi secara optimal dengan prasyarat kapabilitas dan syarat administratif yang sesuai. Padahal pola pengangkatan pejabat yang tidak teratur ini merupakan salah satu faktor yang penting dalam hal manajemen pemerintahan. Ketidaksiuaian dua latar belakang normatif tersebut yang kemudian muncul secara nyata dalam aktivitas manajemen pemerintahan di Pesawaran. Namun demikian jika memperhatikan argumentasi dari pihak eksekutif tentang latar belakang kondisi ketersediaan sumber daya aparatur, maka dapat dipahami adanya kondisi keterpaksaan yang melatarbelakanginya. Keseluruhan kondisi ironis inilah yang menunjukkan belum adanya ruang bagi progresivitas pemimpin untuk menjalankan manajemen pemerintahannya. Atau bisa dipahami sebagai dampak dari perebutan kekuasaan sehingga menjadikan daerah otonom baru sebagai tempat 'pembuangan' dari aparat residu.³⁰³

Ketiga, dalam hal daya kreatif pemimpin dalam mengelola persoalan dan potensi yang ada di daerah. Karena memiliki latar belakang bukan asli daerah

³⁰² Wawancara M. Nurdin, pada 21 Juni 2011 di Pesawaran.

³⁰³ Wawancara Syafaruddin di UNILA pada 15 Juni 2011.

Pesawaran, sehingga pemahaman terhadap daerah juga lemah yang berdampak pada daya kreatif yang minim dari seorang kepala daerah. Kebijakan yang dihasilkan pun hanya sebatas formalitas dan pemenuhan kewajiban-kewajiban umum sebagai seorang kepala daerah. Terlebih lagi, sering terjadi hubungan ketidak harmonisan, antara kepala daerah dengan sekretaris daerah, dan kepala daerah dengan pimpinan DPRD. Hal dapat dicermati dari pernyataan, Tajo, ketua Forum LSM Pesawaran,³⁰⁴

“kebijakan bupati definitif saat ini sepertinya tidak mempertimbangkan kepentingan rakyat, bahkan anggaran pemerintah justru yang sebenarnya minim dibelikan *soundsystem* untuk organen bupati pada hari Jumat. Selain itu, hubungan bupati dengan dengan sekretaris daerah (Kesuma Dewangga) tidak harmonis. Hal ini hanya dikarenakan konsep kebijakan sekretaris daerah lebih kreatif, dan sekretaris daerah sering mengkritis gaya hidup bupati yang masih kayak anak muda...akibatnya ketika berseteru dengan sekretaris daerah tidak bisa diselesaikan secara dewasa dan bahkan sering diancam untuk diganti....”

Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa, kreatifitas seorang kepala daerah sangat dibutuhkan dalam membawa daerah otonom baru untuk mampu bersaing memajukan daerahnya. Terlebih, di Pesawaran memiliki potensi laut yang luar biasa, semisal Pulau Legundi dan Pahawang. Potensi itu, jika kepala daerahnya kreatif, tentu bisa dikembangkan menjadi objek wisata Internasional seperti yang terjadi di Wakatobi, Raja Ampat dan Bunaken.

Implikasi lain yang tidak dapat dinafikan pasca pembentukan Pesawaran adalah kentalnya warna kedaerahan (dominasi putra daerah) dalam bidang, sosial ekonomi dan pemerintahan. Kondisi ini hadir dari relasi dan kedekatan kelompok atau etnis. Sehingga dalam sektor pemerintahan Pesawaran, mayoritas dari

³⁰⁴ Wawancara Syafrudin Tajo, Ketua Forum LSM di Gedong Tataan pada 17 Juni 2011.

seluruh pegawai yang adalah etnis Lampung yang direkrut bukan berdasarkan proses yang terbuka dan fair. Padahal, komposisi etnisitas masyarakat di Pesawaran sangat beragam dan berimbang antara etnis asli dan bukan asli. Ini berdampak pada melemahnya semangat berbuat maksimal dan produktifitas kinerja serta mereduksi semangat negara bangsa dan demokratisasi yang tidak mengenal unsur kedaerahan dan tidak membedakan asal usul dan etnis, sebagaimana asas dalam hukum bahwa *all man are equal before the law*. Selain itu, unsur nepotisme ini juga hadir dengan banyaknya mutasi pegawai yang berasal dari Kabupaten Tulang Bawang, yang merupakan kabupaten pimpinan Abdurrahman Sarbini, bapak dari Aries Sandhi Dharma Putra, bupati Pesawaran.³⁰⁵

Terlebih saat ini terjadi konflik antara Bupati Pesawaran dengan pimpinan DPRD yang berbuntut pada penarikan mobil dinas DPRD. Buntut penarikan mobil dinas (mobnas) yang digunakan anggota DPRD Pesawaran itu kemudian berimbas pada sikap Pansus DPRD Pesawaran yang menyatakan tidak mengakui keberadaan Bupati Pesawaran Aries Sandi DP sebagai bupati Pesawaran. Menurut Ketua Pansus APBD DPRD Pesawaran Jhony Corne, mengatakan Bupati telah melanggar Perda, karena sudah jelas-jelas bupati menuliskan bahwa mobnas milik komisi A disatukan dengan APBD. Tiba-tiba dengan Perbup dilakukan penarikan oleh bupati. Persoalan ini kemudian oleh dewan akan dibawa ke gubernur, dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri).³⁰⁶

³⁰⁵ Observasi di kantor Pemda, dinas-dinas, dan lembaga teknis di Kabupaten Pesawaran, serta wawancara dengan Khairudin Tahmid pada Juni 2011 serta Dhian Fitri pada 12 Desember 2011.

³⁰⁶ "Pansus Tak Akui Bupati Pesawaran," dalam *Rakyat Lampung* Edisi 8 Agustus 2011.

Dari realitas itu, sudah tampak bahwa elite politik di Pesawaran tidak memiliki kedewasaan berpolitik dan cenderung individualis, tanpa memperhatikan nasib rakyat. Dengan kondisi yang demikian, meski telah dimekarkan pada 2007, kabupaten ini secara sosio-politik belum menunjukkan stabilitas yang baik. Tingkat kesejahteraan masyarakat masih rendah dan penduduk miskin yang cukup banyak. Dari 418.256 penduduk pada tahun 2007, sejumlah 52.816 rumah tangga diantaranya merupakan rumah tangga miskin. Sementara itu pada tahun 2008 kabupaten ini memiliki penduduk sejumlah 420.014 jiwa dengan komposisi yang termasuk ke dalam rumah tangga miskin sebanyak 52.816 kepala keluarga. Dah hingga awal tahun 2011 data tersebut tidak terjadi perubahan yang signifikan. Lebih rincinya daftar rumah tangga miskin dapat dicermati dari tabel sebagai berikut:

Tabel No.5
Rumah Tangga Miskin Pesawaran

| No | Kecamatan | Jumlah Penduduk | | Rumah Tangga Miskin | | % RTM | |
|------------------|---------------|-----------------|---------------|---------------------|--------------|---------------|---------------|
| | | 2007 | 2008 | 2007 | 2008 | 2007 | 2008 |
| 1 | Padang Cermin | 85507 | 85866 | 11746 | 11746 | 13,737 | 13,679 |
| 2 | Punduh Pidada | 27685 | 27802 | 4340 | 4340 | 15,676 | 15,61 |
| 3 | Kedondong | 62792 | 63056 | 8755 | 8755 | 13,943 | 13,884 |
| 4 | Way Lima | 33692 | 33834 | 5195 | 5195 | 15,419 | 15,354 |
| 5 | Gedung Tataan | 88501 | 88873 | 8644 | 8644 | 9,7671 | 9,7262 |
| 6 | Negeri Katon | 66423 | 66702 | 8037 | 8037 | 12,1 | 12,049 |
| 7 | Tegineneng | 53656 | 53881 | 6099 | 6099 | 11,367 | 11,319 |
| Jumlah | | 418256 | 420014 | 52816 | 52816 | | |
| Rata-rata | | | | | | 13,144 | 13,089 |

Sumber: BPS Kabupaten Pesawaran Tahun 2009

Dari tabel tersebut dapat dicermati rata-rata jumlah rumah tangga miskin yang terdapat di Kabupaten ini. Dapat dilihat adanya sedikit penurunan rumah

tangga miskin dari tahun 2007 sebanyak 13,144% dan menurun menjadi 13,089% pada tahun 2008. Dari rata-rata jumlah tersebut dapat dipahami bahwa kabupaten Pesawaran merupakan kabupaten yang memiliki potensi perekonomian yang baik, meskipun masih mengalami ketimpangan tingkat kesejahteraan. Hal ini ditunjukkan dari kondisi PDRB dan kuantitas rata-rata rumah tangga miskin yang tersebar pada ketujuh kecamatan di Pesawaran. Kondisi perekonomian inilah yang secara langsung menghasilkan pola yang unik pada masyarakat Pesawaran.

Lebih lanjut diketahui bahwa kondisi perekonomian tersebut menciptakan kelompok masyarakat yang belum sejahtera secara ekonomi. Sebagai efek dari kondisi kesejahteraan tersebut, kelompok tersebut kemudian memiliki persepsi yang tidak menganggap pendidikan sebagai suatu hal yang penting. Padahal pendidikan merupakan salah satu saluran yang dapat menghasilkan perubahan terhadap kondisi kesejahteraan mereka dalam jangka waktu tertentu. Hal ini dapat dipahami dari pernyataan Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Pesawaran sebagai berikut;³⁰⁷

Sementara ini tingkat ekonomi masyarakat masih dalam taraf bawah-menengah. Jadi dukungan dari tingkat masyarakat ini sangat kurang. Ada asumsi bahwa kemiskinan itu dekat dengan kebodohan. Jadi belum begitu ada minat untuk pendidikan dari masyarakat.

Pola perekonomian dan tingkat kesejahteraan masyarakat yang rendah itu kemudian berdampak pada pola tindakan masyarakat dalam memilih pelayanan pendidikan bagi anak-anak mereka. Diketahui bahwa pada kelompok masyarakat yang memiliki tingkat kesejahteraan lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok

³⁰⁷ Wawancara dengan Sekretaris Dinas Pendidikan Pesawaran pada 17 Juni 2011

masyarakat yang lainnya maka mereka akan memilih untuk menyekolahkan anaknya pada unit pendidikan yang berada di luar Kabupaten ini sendiri, Bandar Lampung misalnya. Alasan yang diutarakan oleh para orang tua murid adalah kualitas sekolah yang sudah lebih matang dan teruji. Terlebih lagi jika ditengok ke wilayah Pulau Legundi, Kec Punduh Pedada, yang kondisi pendidikannya masih sangat memprihatinkan; infrastrukturnya kurang layak, dan SDM-nya sangat terbatas.

Kondisi yang sama juga terjadi dalam pelayanan kesehatan. Kondisi masyarakat yang masih termasuk dalam kategori miskin berimplikasi terhadap kondisi pengetahuan dan sikap mereka. Pada sebagian masyarakat ini mereka belum memiliki pengetahuan yang baik tentang kesehatan, termasuk adalah pemanfaatan Puskesmas sebagai sarana pelayanan kesehatan. Kelompok masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi ini kemudian tetap memilih dukun sebagai pelaku pengobatan yang sudah diakui sejak dahulu dan cenderung bertahan terhadap persepsi dan sikapnya tersebut.

Masih kompleksnya masalah sosial, politik dan ekonomi dalam berbagai persoalan sejak pembentukan kabupaten ini memang sangat nyata. Hal ini diakui oleh salah seorang anggota DPRD Kabupaten Pesawaran bernama Ahmad Iswan Hendicaya. Menurutnya evaluasi kebijakan dan hasil pembangunan selama kepemimpinan Bupati yang sekarang ini secara komprehensif diperlukan, mengingat banyaknya keluhan dari masyarakat seputar hasil dan kualitas dari

pembangunan selama setahun terakhir. Beberapa masalah sosial dan lingkungan masih terjadi, termasuk permasalahan gizi buruk, dan malaria.³⁰⁸

Oleh karena itu, Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Pesawaran, Mulyanthie mengemukakan bahwa dibutuhkan kepemimpinan yang efektif dalam konteks sektor kesehatan. Agar memiliki *senses* untuk melakukan inisiatif kegiatan-kegiatan yang bersifat teknis dengan tingkat kompleksitas, misalnya seperti kegiatan pemberantasan malarian dan sebagainya. Ketepatan jabatan ini yang sekarang cenderung kurang dilihat sebagai prioritas oleh kepada daerah saat ini. Banyak individu pejabat yang masih cenderung ditempatkan pada jabatan apapun.³⁰⁹

Keempat, menguatnya politik etnis dan politik kepentingan antar elite. Hal ini dapat dicermati dalam struktur pemerintahan yang kebanyakan dari pegawai yang ada memiliki hubungan suku dan kekerabatan. Selain itu, elite politik yang ada lebih mengedepankan kepentingan individu dibanding kepentingan rakyat banyak, sehingga, prioritas dalam pemerintahan adalah mencari keuntungan pribadi dan elite tanpa memperhatikan kepentingan rakyat secara umum.

Dari kondisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa, secara keseluruhan, implikasi sosio-politik yang hadir dari pembentukan Kabupaten Pesawaran tersebut memang sangat kompleks. Terlebih kreatifitas dan kapabilitas kepala daerah masih lemah. Hal ini terlihat dari penilaian masyarakat secara umum bahwa, meski rentang kendali pemerintahan semakin dekat, namun dari aspek pelayanan publik dan administratif masih belum ada perubahan yang signifikan. Misalnya

³⁰⁸ Wawancara Ahmad Ihwan Henticaya di Pesawaran, pada 21 Juni 2011.

³⁰⁹ *Lampung Post* edisi 25 Juli 2011.

saja dalam pelayanan kesehatan yang masih seperti sebelum dimekarkan, pelayanan pendidikan yang kualitasnya belum mengalami perkembangan, dan terkait kepengurusan dokumen kemasyarakatan, semisal SIM, Akta Kelahiran, KTP, semuanya masih lambat dan rawan suap seperti sebelum dimekarkan. Terlebih terkait terkait akta catatan sipil dan SIM, masih harus terintegrasi di Lampung Selatan.³¹⁰

Artinya, dengan adanya pemekaran, tampaknya tujuan yang dianggunkan, yakni untuk mensejahterakan rakyat sebagai implikasi positif yang diharapkan masih jauh dari harapan. Yang terjadi justru perebutan kekuasaan, pengisian jabatan yang tidak *fair*, nepotisme, dan deal-deal elite politik untuk memuaskan kepentingan elite-elite daerah. Kecenderungan ini juga terjadi di hampir di semua daerah hasil pemekaran di Lampung.

Persoalan teraktual hingga akhir bulan awal tahun 2012, RAPBD Kabupaten Pesawaran belum disahkan. Padahal seharusnya ditetapkan satu bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran, atau idealnya pada tanggal 31 November 2011. Kemudian dalam jangka waktu satu bulan dilakukan evaluasi di Pemerintah Provinsi Lampung, sehingga pada tanggal 31 Desember 2011 telah selesai dan pada 1 Januari 2012 sudah bisa dijalankan. Namun, tidak dengan Pesawaran Tahun ini. Hal ini ditengarai karena terjadinya perseteruan sekaligus penyelewengan anggaran dari APBD tahun 2010.³¹¹ Sehingga dalam pembahasan RAPBD Pesawaran 2011/2012 mengalami kerancuan dan tarik menarik kepentingan antar partai. Dengan kondisi ini, jika sampai pertengahan Februari

³¹⁰ Wawancara Dhan Sari, warga Tegineneng pada 5 Juli 2011.

³¹¹ *Harian Tribun Lampung* Edisi 7 Desember 2011.

2012 tidak disetujui, maka akan berdampak pada pembangunan di kabupaten Pesawaran.³¹²

Untuk mengatasi hal itu, kini Pemda Pesawaran harus menyiapkan peraturan bupati (Perbub) sebagai antisipasi tidak disetujunya APBD 2012. Jika menggunakan Perbub, maka penggunaan anggaran pembangunan 2012 tidak boleh melebihi pagu anggaran 2011. Hal sesuai Dan mengacu Permendagri No. 13 Tahun 2006 yang diperbaharui No. 59 Tahun 2007 dan Permendagri No. 21 Tahun 2011. Perseteruan yang berkepanjangan ini berdampak pada capaian target PAD yang hanya dikisaran 5,59 persen.³¹³

Problematika pemekaran memang sangat kompleks. Persoalan diatas merupakan kecenderungan aparatur daerah yang mudah terjangkiti penyakit kepentingan yang muaranya menuju nalar birokrasi yang nepotis dan korup. Alih-alih meningkatkan kesejahteraan rakyat, korupsi dikhawatirkan justru akan bermekaran di daerah pemekaran. Tingginya kecenderungan korup ini diyakini menjadi salah satu penyebab utama gagalnya daerah pemekaran. Penelitian Pusat Kajian Antikorupsi Fakultas Hukum UGM tahun 2009 menemukan, dalam lima tahun terakhir, sekitar 1.891 kasus korupsi di tujuh daerah pemekaran dilaporkan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Data tersebut belum termasuk kasus yang ditangani kepolisian dan kejaksaan atau yang sedang diproses di persidangan. Sebagian besar kasus terjadi dengan modus penyalahgunaan anggaran, suap, dan penggelembungan anggaran (*mark up*) pada proyek-proyek

³¹² “RAPBD Pesawaran Tersandera,” dalam <http://sindikasi.inilah.com/read/detail/1820694/rapbd-pesawaran-tersandera>, akses pada 24 Januari 2011.

³¹³ “PAD Pesawaran Baru Tercapai 5,59 %” dalam <http://pesawarankab.go.id/berita/1453>, akses pada 25 Januari 2011, pukul 17.56 WIB.

yang dibiayai APBD. Tingginya tingkat korupsi disebabkan kentalnya nuansa politik dalam kebijakan pemekaran. Kebutuhan pemekaran lebih banyak diintervensi oleh elite partai politik di daerah ataupun pusat serta calo-calo kekuasaan dan mafia anggaran. Jadi usulan pemekaran tidak melalui aturan-aturan yang berlaku, melainkan melalui lobi politik yang berbau koruptif.³¹⁴

Adanya dampak positif maupun negatif dari dari penyelenggaraan pemekaran Pesawaran yang lebih mengedepankan Kebhinekaan memang merupakan konsekuensi logis dari berbagai kebijakan di era demokratisasi. Persoalannya adalah bagaimana usaha yang mungkin dilakukan oleh pemerintah untuk meminimalisir arus demokratisasi dan desentralisasi yang semakin deras itu. Artinya, harapan yang harus diemban adalah bagaimana memaksimalkan implikasi positif sembari menekan seminimal mungkin implikasi negatifnya. Terlebih dengan adanya dana yang terus mengalir dari pusat, sembari memaksimalkan potensi ekonomi daerah, maka belanja publik akan semakin maksimal yang kemudian akan memicu pertumbuhan ekonomi daerah menuju kesejahteraan masyarakat. Atau, dapat pula dengan memaksimalkan fungsi daerah induk dan provinsi dalam melakukan pembinaan terhadap daerah baru yang telah dibentuk, agar kinerjanya selaras dengan konsepsi yang diharapkan. Untuk mencermati implikasi Pemekaran Pesawaran secara komprehensif, berikut tabel gambaran lengkapnya:

³¹⁴ “Mekarnya Korupsi Daerah Pemekaran,” *Harian Kompas* Edisi 2 Agustus 2010.

Tabel No. 6
Implikasi Administrasi dan Sosio-Politis Pemekaran Pesawaran

| N O | Penyelenggaraan Pemerintahan | Implikasi | | Keterangan |
|--------|------------------------------|--|---|---|
| | | Positif | Negatif | |
| 1 | Aspek Administratif | <ul style="list-style-type: none"> - Rentang kendali pemerintahan semakin dekat - Distribusi fiskal ke daerah otonom baru - Akses pelayanan publik semakin dekat - Terbukanya jabatan-jabatan (peluang kerja) baru | <ul style="list-style-type: none"> - Kinerja struktur kurang maksimal - Proyek-proyek pemerintahan dikuasai elite-elite politik lokal dan alokasi dana hanya untuk belanja pegawai (mobil dinas, dll) bukan untuk kepentingan publik. - Meski sudah dekat tetapi kualitas pelayanan justru lebih buruk - Cenderung nepotis dan diskriminatif karna didominasi oleh etnis lokal - Keterbatasan anggaran, sehingga Pemilukada pertama melewati batas waktu yang ditetapkan UU No. 33 Tahun 2007, yakni lebih dari 3 tahun - Keterbatasan infrastruktur - Hubungan kerja yang tidak harmonis, baik antara provinsi dengan DOB, maupun antara bupati dengan DPRD DOB dan sekretaris DOB. | <ul style="list-style-type: none"> - Implementasi dari UU No. 33 Tahun 2007 Tentang pemebntukan Pesawaran tidak maksimal dan terkadang tidak sesuai. - Perwujudan pelayanan publik yang baik dan cepat belum tercapai |
| | Aspek Sosio-Politik | <ul style="list-style-type: none"> - Pengakuan terhadap komunitas lokal - Meningkatnya perekonomian lokal pada beberapa bidang - Meningkatnya peran ormas lokal - Meningkatnya partisipasi politik masyarakat - Keamanan wilayah perbatasan meningkat | <ul style="list-style-type: none"> - Menguatnya warna kedaerahan, terutama di sektor pemerintahan. - Tingkat kesejahteraan rakyat masih rendah, sektor ekonomi di kuasai kalangan tertentu. - Perkembangan politik masyarakat belum pada politik yang cerdas tapi masih sebatas pada politik oportunis (mendukung yang memberi keuntungan/dana) - SDM pelayanan publik dasar (pendidikan dan kesehatan masih rendah) - Menguatnya politik kepentingan antar elite penguasa (baik DPRD, bupati maupun aparatur lainnya). | <ul style="list-style-type: none"> - Masih dominannya nuansa politis dalam proses penataan dan penyelenggaraan Kabupaten Pesawaran pasca pemekaran. - Tujuan Pemekaran daerah sebagai upaya demokratisasi dan perwujudan kesejahteraan di daerah belum tercapai |

Sumber: Tim Percik (2007), dan Pratikno (2008), dengan Reformulasi dan Modifikasi

Dalam konsepsi penataan daerah, adanya pemekaran daerah memang bukanlah sebuah masalah, bahkan perlu didukung mengingat begitu pentingnya tujuan yang hendak dicapai, yakni mewujudkan kesejahteraan rakyat daerah. Namun, dominasi kepentingan politik, serta melihat kurang baiknya hasil survey, evaluasi, dan pandangan ahli tentang kinerja daerah baru, terlebih dengan makin menguatnya politik identitas lokal (etnis, wilayah, agama), maka pemekaran daerah perlu kiranya ditinjau ulang dan ditata kembali. Selain itu, pemekaran daerah yang sudah berlangsung mestinya dapat diarahkan atau diberdayakan sebagai modal pembangunan yang lebih merata diseluruh lapisan masyarakat daerah dan terkontrol dengan baik.

Dengan demikian, dalam dimensi administratif, dan sosio-politik, penataan daerah otonom dan pembentukan daerah otonom tidak sekedar ditentukan oleh perhitungan kemampuan ekonomi, kondisi fisik, luas wilayah dan aspirasi yang berkembang di daerah tersebut tapi juga implikasi yang ditimbulkannya terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat. Pertanyaan yang paling penting untuk dijawab dalam merumuskan kebijakan penataan daerah otonom adalah apakah kebijakan itu dapat (1) mewujudkan distribusi pertumbuhan ekonomi yang serasi dan merata antar daerah; (2) mewujudkan distribusi kewenangan yang sesuai dengan kesiapan pemerintah dan masyarakat lokal; (3) penciptaan ruang politik bagi pemberdayaan dan partisipasi institusi-institusi politik lokal; serta (4) mewujudkan distribusi layanan publik yang mudah dijangkau oleh masyarakat.

Respon positif yang diberikan pemerintah terkait fenomena pemekaran wilayah sepanjang kurun 1999-2009 dengan mengeluarkan kebijakan moratorium

pemekaran merupakan sebuah langkah yang tepat. Jangan sampai, hanya karena memenuhi kepentingan politik segelintir elite yang mengatasnamakan aspirasi dan demokrasi lokal, negeri ini menjadi bercerai berai. Dikeluarkannya PP No. 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan baru terrealisasi dengan dikeluarkannya Permendagri No. 21 Tahun 2010 Tentang Pedoman Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Permendagri No. 23 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Daerah Otonom Baru, merupakan dasar hukum yang baik yang seharusnya dapat diimplementasikan secara maksimal sekaligus dapat dijadikan acuan daerah otonom baru untuk bersaing dengan daerah lain agar memperoleh predikat yang diharapkan, termasuk Pesawaran yang sudah terlanjur mekar.³¹⁵

Terlebih Desain Besar Penataan Daerah (Desertada) yang merupakan acuan dasar revisi atas UU No. 32 Tahun 2004 telah selesai pada akhir Juni 2011 lalu. Dengan adanya Desertada di Indonesia sampai tahun 2025 diharapkan mampu mengendalikan dan mengarahkan pembentukan, penggabungan, dan penyesuaian daerah otonom, serta pembentukan daerah persiapan yang matang sehingga tidak menimbulkan permasalahan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemekaran daerah tanpa pengendalian memang berdampak negatif terhadap efektifitas pemerintah, kualitas pelayanan publik, dan kondisi keuangan negara sebab hampir semua DOB, termasuk Pesawaran mengandalkan sumber-

³¹⁵ Wawancara Agung Sindhelaras, Kepala Tata pemerintahan Kab. Pesawaran pada 21 Juni 2011.

sumber penerimaan APBD dari dana transfer dari Pemerintah, baik dalam bentuk DAU, DAK, maupun bagi hasil. Hal ini terjadi karena selama ini peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan DAU justru memberikan “insentif rasional” bagi daerah untuk memperoleh DAU.

Penataan daerah yang ideal mencakup kebijakan pembentukan, penggabungan, penyesuaian daerah otonom serta evaluasi kemampuan dan pembinaan daerah otonom. Kebijakan ini perlu dipelihara kontinuitasnya sehingga tata kelola kewilayahan dapat dilakukan secara terkendali. Desartada yang diidealkan pada intinya mencakup empat elemen dasar, yakni: 1) mensyaratkan pembentukan daerah persiapan sebagai tahap awal sebelum ditetapkan sebagai daerah otonom; 2) mengusulkan penggabungan dan penyesuaian daerah otonom; 3) menerapkan penataan daerah yang memiliki karakteristik khusus: dan 4) mengusulkan penetapan estimasi jumlah maksimal daerah otonom (Provinsi, Kabupaten, Kota) di Indonesia tahun 2010-2025.

Komitmen pemerintah tersebut, dibuktikan dengan dilakukannya evaluasi terhadap DOB yang lahir dalam kurun 1999-2009. Hasil evaluasi itu menunjukkan hampir semua daerah mendapatkan nilai merah untuk indikator kesejahteraan masyarakat, pemerintahan yang baik, pelayanan publik, dan daya saing. Dari 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota hasil pemekaran sepanjang periode 1999-2009, hanya dua daerah yang mendapat nilai total di atas 60 dari nilai tertinggi 100. Kedua daerah itu adalah Kota Banjarbaru, Kalimantan Selatan, dengan nilai total 64,61 dan Kota Cimahi, Jawa Barat, dengan nilai 60,43.

Bahkan, banyak daerah yang mendapatkan nilai minimal untuk kategori-kategori tertentu. Kabupaten Toraja Utara (Sulawesi Selatan), Tulang Bawang Barat (Lampung), Yalimo (Papua), Kepulauan Aru (Maluku), Gorontalo Utara (Gorontalo), Kepulauan Meranti (Riau), Morotai (Maluku Utara), Mesuji (Lampung), Sigi (Sulawesi Tengah), dan Maluku Barat Daya (Maluku) mendapat nol untuk indikator daya saing. Sedangkan untuk Kabupaten Pesawaran berada posisi yang sulit, yakni di urutan 84 dalam semua indikator.³¹⁶

Hal ini, menurut Guru Besar Ilmu Administrasi Universitas Indonesia Eko Prasajo, karena pembentukan daerah otonom baru diwarnai kepentingan elite dan bukan kepentingan membangun daerah. Oleh karena itu, pemekaran daerah hanya menjadi lapangan kerja baru untuk kader partai politik di DPRD dan ladang perebutan jabatan birokrasi. Sementara itu, sumber daya untuk membangun daerah dan menyejahterakan rakyat umumnya tidak dimiliki. Demikian pula dikatakan peneliti utama LIPI, Siti Zuhro bahwa pemekaran daerah, memang hanya membebani rakyat dan APBN. Itu karena terjadi stagnasi pembangunan di daerah baru. Pemilihan kepala daerah langsung hanya memarakkan politik uang dan hasilnya tidak bisa dipertanggungjawabkan. Stagnasi ini disebabkan tidak adanya pengawasan sungguh-sungguh dari pemerintah pusat. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang ada pun mandul.³¹⁷

Oleh karena itu, moratorium harus terus berlangsung sampai dibuatnya konsep yang matang terkait penataan daerah. Jangan sampai hanya untuk

³¹⁶ Lihat Keputusan Mendagri No.120-277/2011 tentang Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009.

³¹⁷ "Kinerja Daerah baru Jeblok," dalam *Kompas* Edisi 29 April 2011.

mengaprsiasi kebhinekaan, pemerintah justru lupa sehingga mengorbkan ketunggal-ikaan Indonesia sebagai perwujudan negara kesatuan Indonesia.

D. Penyelenggaraan Pemekaran Kabupaten Pesawaran Perspektif Demokrasi dan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam sebuah negara demokrasi konstitusional, pemerintahan dikatakan demokratis jika terdapat indikator utama, yaitu keterwakilan, partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan daerah serta kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Konsepsi ini dalam konteks Indonesia hadir melalui gelombang desentralisasi pemerintahan sejak era reformasi. Desentralisasi merupakan arena hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat lokal, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan inisiatif lokal, serta membagi kekuasaan dan kekayaan kepada masyarakat lokal, dan mewujudkan otonomi luas. Salah satu perwujudan dari desentralisasi tersebut adalah pemekaran kabupaten Pesawaran sebagai kabupaten ke-11 (sebelas) dari 14 (empat belas) Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Lampung.

Pemaknaan asas desentralisasi di Indonesia, khususnya pasca reformasi khususnya terkait pembentukan Kabupaten Pesawaran, memang masih sebatas sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan baru. Pemahaman semacam ini menganut faham desentralisasi yang dikembangkan Aldelfer, Smith, dan Maddick. Mereka memaknai desentralisasi menyangkut pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan

tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu.³¹⁸ Padahal dalam konteks ketatanegaraan modern, pembentukan daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi juga akan berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap kepada pemerintahan daerah. Dalam suatu struktur demikian, seharusnya pemerintah tingkat bawahan merumuskan dan mengimplimentasikan kebijakan secara independen, tanpa intervensi dari tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi berdasarkan potensi yang ada. Tetapi yang terjadi justru, daerah otonom yang terbentuk, semisal Pesawaran, masih sangat bergantung dari Pusat.

Sebuah daerah otonom baru, tentunya setelah dimekarkan harus memahami konsekuensi yuridis untuk mandiri berdasarkan prinsip demokrasi. Artinya, daerah otonom tersebut harus dapat mengatur dan mengurus otonominya secara optimal, mengembangkan kreativitas dan melakukan terobosan inovatif dengan memanfaatkan potensi daerah yang tersedia, menyelenggarakan pemerintahan yang aspiratif dan legitimasi yang kuat dari masyarakat, menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dengan dukungan aparatur yang baik, sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Jika tidak demikian, tentu akan menjadi daerah otonom yang manja dan hanya mengandalkan kucuran dana dari pusat. Tentu mustahil bagi daerah tersebut menjadi daerah yang maju dan kaya ketika tidak mampu menggali potensi dan kekayaan yang dimilikinya.

Pandangan ini sejalan dengan gagasan Hatta, bahwa otonomisasi tidak saja berarti tidak sebatas melaksanakan demokrasi dan merespon aspirasi masyarakat lokal, tetapi mendorong berkembangnya inisiatif sendiri untuk menagambil

³¹⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op. Cit.*, hal. 84.

keputusan mengenai kepentingan masyarakat sendiri. Desentralisasi dalam paham demokrasi yang bersandar pada negara kesatuan diharapkan dapat mewujudkan daerah-daerah otonom yang memiliki kewenangan menentukan nasib sendiri, tetapi tetap menjadi satu kesatuan negara yang utuh. Kerangka fikir demikian seharusnya sudah dipahami oleh para elite politik yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan Pesawaran pasca dimekarkan.

Karena, jika sejak awal penyelenggaraan pemerintahan Pesawaran sebagai daerah otonom baru sudah dimulai dengan landasan berpikir yang benar, dan bukan sebatas bagi-bagi kekuasaan dan jabatan baru, tentu logikanya kualitas pelayanan publik di Pesawaran akan lebih baik, atau setidaknya efektif, karena administrasi pemerintahan akan lebih dekat kepada rakyat di daerah. Realitas yang terjadi ternyata tidak demikian, yang mengemuka justru kekuatan primordial/keadaerahan, syahwat elit lokal yang menginginkan jabatan baru, keuntungan politis maupun keuntungan materi, yang kebetulan berimpit dengan kepentingan para perumus kebijakan di pusat, sehingga Pesawaran justru hanya jadi arena perebutan kekuasaan elite lokal yang mengatasnamakan putra daerah.³¹⁹ Tentu, rakyat daerah yang lagi-lagi jadi korban. Berbagai kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Pesawaran didominasi kebijakan politis yang menguntungkan para pejabat dan primordialisme, dan sangat minim sekali yang bisa dirasakan oleh rakyat. Contoh paling nyata dapat dilihat dari komposisi pegawai dan pejabat daerah yang mayoritas etnis asli atau satu rumpun.

³¹⁹ Wahyudi Kumorotomo, "Stop Pemekaran, Utamakan Kemakmuran Daerah," *Makalah* dalam www.ugm.ac.id, akses pada 28 Oktober 2011, hal. 4.

Padahal dalam desentralisasi, rakyat memiliki kesempatan dan potensi yang sama dalam sebuah tatanan pemerintahan. Desentralisasi bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat lokal, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan inisiatif lokal, serta membagi kekuasaan dan kekayaan kepada masyarakat lokal secara umum yang muaranya tidak lain untuk menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi lebih akuntabel, responsif, diakui oleh rakyat. Pada konteks ini, yang diharapkan adalah 2 hal, yakni *local dynamic*: partisipasi, kontrol, dan keterwakilan, dan *local capacity*: rentang kendali pemerintahan, kapasitas fiskal, kualitas pelayanan publik, dll.

Jika, alur pikir ini ditempuh secara benar dalam konteks Pesawaran, tentu berbagai problematika yang saat ini ada tidak perlu terjadi. Termasuk ketika menjadikan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU No 22 Tahun 1999 sebagai sarat politis. Kompleksnya problem pemekaran ini, menurut Robert Endi Jaweng karena berbagai *mainstream* yang dibangun juga bermasalah,³²⁰ diantaranya: *Pertama*, pemekaran yang justru menjadi tujuan. Artinya pemekaran tidak lagi sebagai instrument khusus dalam mengakselerasi pembangunan Pesawaran. Yang dikejar adalah perluasan jatah fiskal untuk daerah baru tersebut dan rente ekonomi-politik bagi elite lokal/nasional. *Kedua*, pemekaran sebagai proses politik. Meski kriteria pemekaran sudah memiliki dasar hukum dan konsep yang kuat, tetapi politik merelatifkan semuanya jadi serba "bisa diatur". Artinya, upaya pembentukan Pesawaran memang sudah dipersiapkan dari berbagai pintu, tidak

³²⁰ Robert Endi Jaweng, "Mengurai Persoalan Pemekaran Daerah," dalam harian *Bisnis Indonesia* Edisi 27 September 2010, hal. 6.

saja melalui eksekutif, tetapi dibuka pula di DPR/DPD. Padahal, dari logika sistemnya, otonomi bersumber pada desentralisasi kewenangan eksekutif sehingga pembentukan daerah mestinya masuk domain presiden. Dari situ barulah disambung ke politik, yakni proses legislasi penyusunan dasar hukum (UU) pendirian DOB.

Ketiga, pemekaran hanya dijalankan berdasar kerangka legal UU/PP yang terbatas. Tidak diiringi keterlibatan semua pihak dilapangan dimana daerah yang akan dibentuk berada. Keadaan ini juga membuat kebijakan penataan wilayah di Indonesia hanya berisi pemekaran dan pembentukan daerah baru, belum sekalipun ada penggabungan daerah akibat tidak mampu berotonomi. *Keempat*, pemekaran berbasis insentif fiskal. Artinya, ketika Pesawaran dibentuk, tentu akan langsung memperoleh jatah transfer fiskal dari bilangan pembagi secara nasional.

Kelima, pemekaran Pesawaran terjadi tanpa fase transisi. Proses pembentukan Pesawaran yang bersandar pada UU No. 22 tahun 1999 tergolong ekstrem, yaitu ketika Pesawaran baru terbentuk langsung mendapat status otonomi penuh, dengan hak dan kewajiban serupa daerah-daerah lama. Padahal, kapasitas Pesawaran yang masih terbatas, dengan bangunan perkantoran yang kontrak dan memprihatinkan, meniscayakan proses pembelajaran bertahap, dan fasilitasi pusat/provinsi/induk. Dalam kerangka manajemen transisi, Pesawaran seharusnya ditetapkan sebagai daerah persiapan sebelum akhirnya dihapus (daerah yang dinilai gagal), penempatan di bawah pengelolaan pusat atau daerah administratif (daerah yang menunjukkan potensi sukses), maupun peningkatan status sebagai daerah otonom (jika berhasil melewati fase transisi), sebagaimana konsep yang

termuat dalam RUU Pemerintahan Daerah yang saat ini tengah dibahas di DPR RI.³²¹

Keenam, elite pengusul pembentukan Pesawaran enggan memilih alternatif selain pemekaran. Obsesi berlebihan pada pemekaran membuat elite local enggan melirik opsi strategis lainnya. Padahal, terdapat banyak alternatif non-pemekaran jika memang tujuannya sungguh sebagai ikhtiar perbaikan pelayanan publik dan mensejahterakan rakyat. Guna memperpendek rentang kendali pelayanan masyarakat, misalnya, ditempuh metode desentralisasi kecamatan. Atau, guna mengakselerasi pembangunan, pilihan efektifnya ialah pembuatan pusat-pusat keunggulan berbasis kecamatan dan kerja sama antar-daerah.

Dengan realitas itu, tentu menjadi arif ketika sejenak berkaca pada beberapa negara Eropa, untuk kemudian dijadikan bahan permenungan bagaimana merumuskan Indonesia yang mayoritas daerah kepulauan. Di Eropa, konsepsi penataan daerah (*teritorial reform*) yang ditempuh adalah melalui konsolidasi. Secara empiris, konsep ini telah diterapkan dalam kurun 50 tahun terakhir di banyak negara Eropa Barat dan Eropa Utara dengan mengurangi jumlah daerah otonom. Hal ini dilakukan untuk menekan efisiensi anggaran dan beban pemerintah pusat. Di Swedia, Denmark, dan Inggris, misalnya sekitar tiga perempat (3/4) daerah telah dieliminasi. Bahkan konsolidasi pemerintahan juga dilakukan oleh banyak negara-negara berkembang, seperti Yordania dan Latvia.

³²¹ Lihat RUU Pemerintahan Daerah sebagai Revisi atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengalaman Di Latvia, konsolidasi dimulai sejak 1998, dengan menggabungkan pemerintah daerah dari 542 menjadi 102 saja. Konsep konsolidasinya adalah dengan menciptakan wilayah administratif dengan otoritas lokal (regional) yang mampu membangun secara ekonomis dan menyediakan pelayanan yang berkualitas bagi penduduk. Menariknya disini, bahwa pemerintah Latvia memerikan intensif bagi daerah yang bersedia cepat bergabung. Intensifnya adalah pemerintah pusat memberikan dana bantuan yang setara lima persen dari anggaran pemerintah daerah. Selain Latvia, di Jepang konsolidasi yang dilakukan ditahun 1950-an telah menjadi fondasi penting bagi pertumbuhan ekonomi dan demokrasi politik dinegara tersebut pasca perang dunia. Tahun 1883, jumlah daerah di Jepang masih sekitar 71.497 (mencakup kota besar, kecil dan desa), namun di tahun 1989 telah berkurang drastis. 14.289 dan tahun 1950 tinggal 10.443. konsolidasi daerah pada masa itu oleh Meiji diupayakan sebagai metode penguatan dan peningkatan kekuasaan negara. Setelah PD II, penggabungan daerah kembali terjadi dibawah pemerintahan Showa dengan target sampai tahun 1961 jumlah daerah tidak boleh lebih dari 3.472 daerah dan target itu tercapai, karena mulai thun 1965 sampai sekarang jumlah daerah sudah dibawah angka maksimum itu. Capaian emas dari konsolidasi Jepang adalah, selain peningkatan kualitas pelayanan pemerintahan daerah, juga peningkatan efisiensi pemerintahan daerah.³²²

Berkaca dari beberapa negara tersebut, tentu menjadi lebih baik jika daerah yang sudah ada dikelola secara lebih maksimal dengan paradigma yang

³²² Aloys Gunadi Brata, "Konsolidasi daerah dan Pelayanan Publik," *Makalah Seminar Internasional*; Dinamika Politik Lokal di Indonesia, Percik, Salatiga, 17-20 Juli 2007, hal. 16-17

lebih baik pula sembari berhenti untuk melakukan pembentukan daerah baru. Selain itu, sebuah daerah baru yang dalam perjalannya tidak mampu untuk mandiri, maka harus segera digabungkan ke daerah lain. Solusi lain yang dapat ditempuh adalah pendampingan secara berkelanjutan oleh kabupaten induk atau provinsi induk. Atau dengan kata lain, bila dengan maraknya pembentukan daerah otonom beberapa tahun terakhir, daerah dianggap “kebablasan” dalam mengimplementasikan UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 129 Tahun 2000 jo PP No. 78 Tahun 2007 sebagai dasar hukum pembentukan daerah, maka daerah harus di ingatkan dan dikembalikan pada bingkai yang semestinya, melalui upaya-upaya perbaikan dan penyempurnaan konsep maupun mekanisme implementasi otonomi daerah. Sedangkan bila, pemerintah pusat dinilai masih “setengah hati” dalam mendukung implementasi desentralisasi dan otonomi daerah, maka dengan penuh kesadaran hendaknya melakukan introspeksi diri dan menepati *political commitment* yang telah disepakati secara nasional. Dalam bahasa yang lebih sederhana, idealnya ketetapan tentang “kewenangan” dalam pelaksanaan otonomi daerah (pemekaran) tidak harus mengorbankan *kebhinekaan* hanya karena lebih mengedepankan *ketunggal ikaan*.³²³

Maka, segenap problematika yang terjadi di Pesawaran, merupakan serpihan kecil dari ratusan daerah lainnya yang juga dimekarkan. Sepuluh tahun lebih terbaginya tanah air Indonesia dalam penguasaan elite lokal yang ingin menjadi raja-raja kecil di daerah. Tetapi, respon kita seolah pasrah menerima hasil gagalnya, dan menganggap pemekaran sebagai konsekuensi arus demokrasi atau

³²³ Syarif Hidayat, “Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Transisi Menuju Demokrasi,” *Makalah* dalam seminar Urgensi revisi UU No. 32 tahun 2004 dan Prospeknya, IPDN, Jatinangor, 21 Juni 2010.

bahkan gejala alam ekstrem yang berada di luar kendali. Dalam konteks itu, terlepas dari isinya yang tetap perlu dikritisi, Desartada 2010-2025 dan draft RUU Pemerintahan Daerah yang sedang dalam proses pembahasan yang tampak lamban, tentu harus tetap direspons positif sebagai peta jalan baru ke depan, utamanya dalam mengawal demokratisasi sembari menjaga keutuhan NKRI. Jangan sampai, problematika dan pergolakan yang menimpa Nigeria yang juga akibat fenomena pemekaran yang tak terkendali, terjadi di negeri yang memiliki kekhasan dan kekayaan alam ini.

Bersandar pada agumentasi Ndraha bahwa dalam iklim demokratis, pembentukan daerah otonom merupakan persoalan hubungan kemanusiaan dengan negara. Artinya, dalam berotonomi, ketidakmampuan atau melemahnya daerah otonom akibat kecilnya *resources* DOB haruslah dikelola dengan baik terutama oleh pemerintah pusat sebagai elemen penyelenggara desentralisasi. Tanggung jawab pemerintah harus besar dalam memandirikan daerah serta memajukannya, agar daerah yang dibentuk kemudian tidak terurus atau justru mati dengan sendirinya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan yang telah disampaikan dalam tesis ini, maka peneliti memberikan pokok-pokok kesimpulan sebagai berikut:

1. Latar belakang terbentuknya Kabupaten Pesawaran didominasi faktor politik dengan bingkai argumentasi kesejarahan dan faktor administratif terkait rentang kendali. Artinya terbentuknya Kabupaten Pesawaran melalui UU No. 33 Tahun 2007 yang mekar dari Kabupaten Lampung Selatan, tidak secara murni karena kebutuhan rakyat dan berdasarkan kesiapan daerah secara nyata. Padahal demokrasi dalam kaitanya dengan pemekaran daerah merupakan aspirasi masyarakat secara nyata, bukan justru dimotori oleh elite. Artinya, demokrasi dalam konteks pemekaran daerah harus merupakan demokrasi substansial bukan sebatas demokrasi prosedural. Maka, dengan adanya latar belakang tersebut, timbullah berbagai problematika yang kompleks dalam perkembangan Kabupaten Pesawaran hingga saat ini.
2. Implikasi yang paling nyata timbul dari pembentukan Kabupaten Pesawaran meliputi implikasi administratif dan sosio-politik. Pada aspek administratif implikasi yang timbul meliputi, silang sengkabut lokasi kantor pemerintah kabupaten, perpindahan aset da personalia daerah, keterbatasan anggaran akibat tidak kreatifnya kepala daerah dalam mengelola dana yang dan sekaligus menggali pendapatan daerah, sehingga terbengkalainya

pemilukada perdana, keterbatasan infrastruktur, pelayanan publik yang semakin buruk, dan hubungan kerja yang kurang harmonis antar pimpinan dan pejabat daerah. Sedangkan pada aspek sosio-politik implikasi yang timbul meliputi, menguatnya warna kedaerahan, terutama di sektor pemerintahan, tingkat kesejahteraan rakyat masih rendah, perkembangan politik masyarakat/organisasi masyarakat belum pada politik yang cerdas tapi masih sebatas pada politik oportunistis, SDM pelayanan publik dasar (pendidikan dan kesehatan) masih rendah, dan menguatnya politik kepentingan antar elite penguasa (baik DPRD, bupati maupun aparatur lainnya).

B. Saran-saran

Penulis memberikan beberapa saran yang berkaitan dengan problematika Pemekaran Kabupaten Pesawaran khususnya, dan di Indonesia pada umumnya:

1. Revisi atas UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah harus segera diselesaikan pembahasannya oleh DPR RI, agar dasar hukum pembentukan/ pemekaran daerah dengan konsep yang lebih ketat segera dapat diimplementasikan. Termasuk mencakup beberapa elemen dasar restrukturisasi, yakni mensyaratkan pembentukan daerah persiapan sebagai tahap awal sebelum ditetapkan sebagai daerah otonom baru dan menerapkan daerah yang memiliki karakteristik khusus.
2. Perwujudan penataan daerah yang ideal perlu dipelihara kontinuitasnya sehingga tata kelola kewilayahan dapat dilakukan secara terkendali. Termasuk dalam hal ini melanjutkan evaluasi terhadap DOB yang telah

dilaksanakan pada 2010 lalu. Sekaligus melakukan pembinaan terhadap DOB yang ada agar bisa memperbaiki prestasi daerahnya. Selain itu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus sama-sama introspeksi diri terkait pelaksanaan otonomi daerah, sembari merumuskan kebijakan yang lebih baik kedepan dengan tidak mengorbankan *kebhinekaan* dengan tetap mengawal demokratisasi sekaligus menjaga keutuhan NKRI.

3. Melihat persentase yang tinggi dari implikasi negatif atas pemekaran daerah, khususnya di kabupaten Pesawaran dan umumnya di Indonesia, maka pemerintah pusat melakukan pengawasan secara berkelanjutan terhadap daerah otonom baru, agar progresya sesuai dengan ketentuan hukum yang ada. Selain itu, perlu dilakukan pengawasan terhadap daerah induk dan provinsi induk, yang secara yuridis memiliki tanggung jawab melakukan pendampingan hingga daerah otonom baru bisa dikatakan mampu berotonomi atau mandiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Abdurrahman (ed.), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993.
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Cet-I, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Ahmad Saddat, *Pesawaran Dalam Untaian Sejarah*, Litbang Pesawaran, Pesawaran, 2008.
- Ajarotni Nasution (ed.), *Naskah Akademik Tentang Penghapusan dan Penggabungan Daerah*, BPHN, Depkumham, 2008.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.
- Ateng Sjafruddin, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, Bandung Sumur Press, Bandung, 1983.
- _____, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bapeda, *Pesawaran; Selayang Pandang*, Pesawaran: Litbang Bapeda Pesawaran, 2010.
- Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisis*, Dewa Ruci Press, Jakarta, 1981.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 2003.
- C.F.Strong, *Modern Political Constitution*, Sidgwick and Jackson Ltd., London, 1963.

- Constanijn A. J. M. Kortmann dan Paul P. T. Bovend Eert, *Dutch Constitutional Law*, The Haque, Kluwer Law Int, 2000.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara; Umum dan Indonesia*, Cet-II, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2004.
- Dadang Solihin. dkk, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta, Cet-I, 1983.
- Dharma Setyawan Salam. dkk., *Otonomi Daerah; Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Penerbit Djambatan, 2001.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, 1959.
- E. Koswara, *Kebijaksanaan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, LP3ES, Jakarta, 2001.
- E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Otonomi Daerah 1903-1978*, Djambatan, Jakarta, 1960.
- Frans M. Parera, et. al., *Demokratisasi dan Otonomi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 1999.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007.
- H.M Syafi'i, *Strategi dan Kebijakan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Averroes Press, Yogyakarta, 2007.
- Indra J. Piliang (ed.), *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi*, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit BIP, 2007.
- _____, *Pengantar Pemikiran Perubahan UUD Negara Kesatuan RI Tahun 1945*, The Habibie Center, Jakarta, 2001.

- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004.
- John M. Cohen dan Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization; Strategis Developing Countries*, Kumarian Press, Connecticut, 1999.
- Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah; Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2006.
- Kendra Clegg, "Dari Nasionalisasi ke Lokalisasi; Otonomi Daerah di Lombok," dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Jakarta, 2005.
- Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987.
- Kranenburg, *Algemene Staatsleer*, Willink and Zoon, 1955.
- Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, 2009.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2007.
- Mark N. Hagopian, *Regimes Movement and Ideologis*, Longman, New York, t.t.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet-VII, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1988.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006.
- Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- M. Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Endang, Jakarta, 1954.

- M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2007
- Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cet-IV, Djambatan, Jakarta, 1960. hal. 168.
- Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Prapanca, Jakarta, 1959.
- Murtir Jeddawi, *Pro-Kontra Pemekaran Wilayah; Analisis Emperis*, Total Media, Yogyakarta 2009.
- Mustaqiem dkk, *Pedoman Penyusunan Tugas Akhir; Skripsi, Legal Memorandum dan Studi Kasus Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2008.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusamedia, Jakarta, 2009.
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- _____, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Cet-II, 2009.
- Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970.
- Pheni Chalid, *Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005.
- Prabawa Utama, *Pemerintah di Daerah*, Cet-I, Indo Hill Co, 1991.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, bandung, Bina Cipta, 1979.
- R. G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tat Negara*, Bina Akasara, Jakarta, 1987.
- R. M. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Ryaas Rasyid, *Desentraliasi Dalam Rangka Menunjang Pembanguann Daerah*, LP3ES, Jakarta, 1998.

- Shahid Javed Burki, et. al., *Beyond The Centre: Decentralizing The State*, The World Bank, 1999.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Cet-III, Jakarta, 2009.
- Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010.
- Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1997.
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukum Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cet-III, Alumni, Bandung, 1997.
- Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2000.
- Syamsudin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005.
- Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1982.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia (I)*, Gunung Agung, Jakarta, 1967.
- Tim Lopera, *Otonomi versus Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2005.
- Timothy D. Sisk, et. al., *Demokrasi di Tingkat Lokal*, IDEA, Jakarta, 2002.
- Timur Mahardika, *Tarik Ulur Relasi Pusat-Daerah: Perkembangan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.
- Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah: Politik Lokal Dan Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- United State Information Agency, *What is Democracy*, 1999.

Jurnal, Makalah, Artikel dan lain-lain

Ahmad Muzawwir, "Analisis Kebijakan Pemekaran Wilayah Kabupaten Batu Bara Dalam Perspektif Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000." *Tesis*, Universitas Sumatera Utara, 2008.

Akhmad Sadad, "Terbentuknya Kabupaten Pesawaran," dalam <http://pesawaranonline.blogspot.com/p/sejarah.html>, akses pada 22 Juli 2011.

Aloys Gunadi Brata, "Konsolidasi daerah dan Pelayanan Publik," *Makalah Seminar Internasional; Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Percik, Salatiga, 17-20 Juli 2007.

Antonius Tarigan, "Dampak Pemekaran Wilayah", artikel dalam *Majalah Perencanaan Pembangunan* Edisi 1/Tahun XVI/ 2010.

Anwar Shah dan Theresa Thompson, "Implementing Decentralized Local Government: A Treacherous With Potholes, Detours and Road Closure; Prepared for "Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?" A Conference Sponsored by The International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, May 1-3, 2002.

Arif Rosman Effendy, "pemekaran wilayah kabupaten/ kota," dalam *Input Paper* riset, DRSP bekerjasama dengan USAID, Jakarta, 2007.

Bambang Purwoko, "Moratorium Pemekaran Daerah," dalam *Kedaulatan Rakyat* Edisi 16 Juli 2010,

Bhenyamin Hoessein, "Restrukturisasi Pemerintahan Daerah dalam Rangka Meningkatkan Pembangunan Lokalitas", Makalah pada Seminar Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Restrukturisasi Perekonomian Nasional dan Otonomi Daerah Juni 2001.

Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah", dalam *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No.1/Vol. I/ Tahun 1999.

Bhenyamin Hoessein, "Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah," *Makalah*, Disampaikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002.

- Budi Ali M. Sarumpaet, Ahmad Husni, & M. Ali Azhar, "Desentralisasi dan Konflik Kewenangan," *Makalah Seminar Internasional; Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Percik Salatiga, 17-20 Juli 2007.
- Cornelis Lay dkk, "Desentralisasi dan Demokrasi: Kajian Tentang kecamatan di Indonesia". Fisipol UGM, 2002. Laporan Penelitian. Tidak dipublikasi.
- David Jackson, et. al., "Studi Evaluasi Pemekaran Daerah," Bapennas-UNDP, paper pdf, 2007.
- Dewansyah & Taufik "Aspek Pemekaran wilayah," dalam www.bandungfreescool.wordpress.com, akses pada 27 Juli 2011.
- Gamawan Fauzi, "Paradigma Kewenangan Daerah yang Efektif dan Efisien", dalam *Majalah Prisma*, Volume 29/No 3/Tahun 2010.
- Hardian, "Otonomi Daerah Sebuah Solusi atau Menambah Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam," *Makalah Sekolah PAsca sarjana Institut Pertanian Bogor*, 2004.
- Hendarto S, "Kabupaten Pesawaran Disahkan," dalam *Radar Lampung Edisi 17 Juni 2007*.
- Hernadi Affandi, "Tarik Ulur Desentralisasi vs Sentralisasi," *Harian Pikiran Rakyat*, Senin, 03 Januari 2005.
- H. M. Laica Marzuki, "Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom", Kertas Kerja PSKMP-LPPM UNHAS Makassar 18 Nopember 1999.
- Irine H. Gayatri, "Demokrasi Lokal (di Desa): *Quo Vadis?*", dalam <http://www.interseksi.org>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 45 WIB.
- Ita Prihantika, "Pemekaran Daerah: Efisiensi atau Demokrasi Lokal", dalam <http://blog.analisisinsure.com/?tag=pemekaran-daerah>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 23.50 WIB.
- Jawahir Thontowi, "Pemekaran Belum Mensejahterakan Masyarakat," dalam <http://jawahirthontowi.wordpress.com/>, akset 15 Desember 2010, , pukul 00.30 WIB.
- Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah," dalam www.legalitas.org, Diakses pada 21 Februari 2011 pukul 32. 10 WIB.
- Laila Kholid Alfirdaus & Fitri Zakiah, "Latar Belakang Pemekaran dan Pembangunan Propinsi Bangka Belitung Paska Pemekaran," *Makalah*,

dalam seminar Internasional ke-7, Yayasan Percik Salatiga, 11-14 Juni 2006.

LP UNILA, "Kajian Pembentukan Pesawaran," UNILA, Lampung, 2002.

Maulan Mukhlis, "Pemekaran dan Desentralisasi Big-bang", dalam www.unila.ac.id, akses tanggal 15 Januari 2011, pukul 00.30 WIB.

Marto Silalahi, "Perlunya Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Meningkatkan Penyelenggaraan Pemerintahan," *Makalah*, Tidak dipublikasikan, t.t.

M Fajar Marta dan Yulvianus Harjono, "Otonomi Daerah Lampung (6), Pemekaran Masihkah Perlu?", dalam *Kompas*, Edisi Selasa, 2 November 2010.

Nurkholis, "Ukuran Optimal Pemerintahan Daerah di Indonesia: Studi Kasus Pemekaran Kabupaten/ Kota Dalam Era Desentralisasi", dalam *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, Vol VII/ No.02/ Januari 2007.

Rahmatul Ummah As Saury, "Memperkuat Demokrasi Lokal", dalam <http://politik.kompasiana.com/2010/11/04/memperkuat-demokrasi-lokal/>, akses tanggal 15 Februari 2011 pukul 22. 15 WIB.

Robert Endi Jaweng, "Mengurai Persoalan Pemekran Daerah," dalam *Harian Bisnis Indonesia* Edisi 27 September 2010.

Robi Cahyadi, "Pemekaran Daerah Dalam Prespektif Rakyat," dalam <http://fisip-pemerintahan.unila.ac.id>, akses 15 Desember 2010.

Saepudin, "Otonomi Daerah; Landasan Hukum dan Asas Pemerintahan Daerah", dalam <http://saepudinonline.wordpress.com>, akses tanggal 9 Maret 2011, pukul 20. 45 WIB.

Saldi Isra, "Quo Vadis Pemekaran Daerah," *Makalah Seminar Pusat Studi Kontitusi (pusako) Universitas Andalas, Padang*, 4 April 2009.

Soetandyo Wignjosoebroto, "Satu Abad Desentralisasi di Indonesia", dalam *Majalah Prisma* No 3, Vol 29/ Juli 2010.

Suahazil Nazara dan Nurkholis, "Evaluasi Pemekaran Wilayah kabupaten/ Kota di Indonesia dalam Era Desentralisasi", dalam *Jurnal Ekonomi*, Volume 5, No 2, 2006.

- Syafarudin, "Gelombang Pemekaran Daerah Pasca Orde Baru", *Makalah Ilmu Politik Unila*, 2009.
- Syarif Hidayat, "Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan otonomi Daerah," dalam *Jurnal Prisma*, Vol 29/ Juli 2010.
- Syarif Hidayat, "Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Transisi Menuju Demokrasi," *Makalah* dalam seminar Urgensi revisi UU No. 32 tahun 2004 dan Prospeknya, IPDN, Jatinangor, 21 Juni 2010.
- Syarif Hidayat, "Rasionalitas Pemekaran," dalam *Kompas* Edisi 10 Maret 2007.
- Taryono, "Dilema Demokrasi dan Otonomi Daerah," dalam *Tribun Lampung* Edisi 25 Maret 2010.
- Tim Percik, *Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran: Studi Kasus di Sambas dan Buton*, Yayasan Percik Salatiga, Summary Paper-pdf, 2007.
- Toto Sugiarto, "Desentralistik-Demokratik, Sosok Otonomi Daerah Masa Depan," dalam Soegeng Sarjadi dan Sukardi Rinakit (ed.), *Meneropong Indonesia 2020*, Soegeng Sarjadi Syndicate, Jakarta, 2004.
- Wahyudi Kumorotomo, "Stop Pemekaran, Utamakan Kemakmuran Daerah," Makalah dalam www.ugm.ac.id, akses pada 28 Oktober 2011.
- "Adat Istiadat," dalam <http://supriliwa.wordpress.com/adat-istiadat-lampung/>, akses 28 Juli 2011.
- "Desain Besar Penataan Daerah 2010-2025 Indonesia Jadi 44 Provinsi," dalam <http://www.suarapembaruan.com>, akses pada 8 April 2011, pukul 10.12 WIB.
- "Diusulkan Dua Kabupaten di Lampung," dalam *Kompas* Edisi 12 Januari 2002.
- "Kinerja Daerah baru Jeblok," dalam *Kompas* Edisi 29 April 2011.
- "Pemekaran Wilayah Jangan Sampai Mengulang Kesalahan," dalam www.detiknews.com, akses 15 Desember 2010, pukul 23.40 WIB.
- "Pesawaran Memekarkan Kecamatan," dalam <http://www.rribandarlampung.co.id/?p=2641>, akses pada 29 Juli 2011 pukul 22.30 wib.
- "Penyimpangan Anggaran Dominan di Pesawaran," dalam *Lampung Post* Edisi Rabu, 14 Desember 2011.

“Sejarah Terbentuknya Kabupaten Pesawaran”, dalam <http://pesawarankab.go.id/pemerintahan/sejarah-terbentuknya-kabupaten-pesawaran>, akses 15 Januari 2010, pukul 00.45 WIB.

Kompas, edisi 30 Januari 2008

Kompas, edisi 26 Februari 2008

Lampung Post, Edisi 15 Agustus 2009.

Lampung Post, Edisi 25 Juli 2011.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 *Hasil Amandemen*

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1948 tentang *Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang *Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang *Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang *Pokok-Pokok Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah*

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2007 tentang *Pembentukan Kabupaten Pesawaran*

Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang *Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah*

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang *Tata Cara Pembentukan dan Penggabungan Daerah*

Keputusan Mendagri No.120-277/2011 tentang *Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009*.